



UNIVERSIDADE DO VALE DO TAQUARI
CURSO DE DIREITO

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO
POR ATOS OMISSIVOS E OS DESASTRES AMBIENTAIS**

Maria Luiza Pinheiro Pimentel

Lajeado, de novembro de 2019

Maria Luiza Pinheiro Pimentel

**A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO
POR ATOS OMISSIVOS E OS DESASTRES AMBIENTAIS**

Monografia apresentada na disciplina de Trabalho de Curso II – Monografia, do curso de Direito, da Universidade do Vale do Taquari - Univates, como parte da exigência para a obtenção do título de Bacharela no Curso de Direito.

Orientador: Prof. Dra. Luciana Turatti

Lajeado, novembro de 2019

AGRADECIMENTO

Agradeço inicialmente a Deus por me conceder a saúde e a força necessária para enfrentar as dificuldades encontradas ao longo do caminho percorrido até aqui.

Um agradecimento à minha orientadora, professora Luciana Turatti, pelo auxílio, paciência e apoio para a elaboração da presente monografia.

Aos meus pais Luiz Jacques Pimentel e Carla Simone Pinheiro Pimentel e ao meu irmão Pablo Pinheiro Pimentel, agradeço por todo apoio concedido ao longo da graduação, notadamente neste período da escrita da monografia.

Um agradecimento especial ao meu avô, João Rodrigues Pinheiro, por toda a ajuda e o incentivo aos estudos.

Aos amigos e colegas Manuela Johann, Renata Caumo, Pâmela Heineck Parizzi, Marjana Griesang e Lara Porporatti Moro, pelo apoio e força concedidos nesta árdua caminhada.

*“Aqueles que são loucos o suficiente para pensar
que podem mudar o mundo são os que, de fato, o fazem”.*

(Steve Jobs)

RESUMO

Vivemos em uma sociedade capitalista que possui diversas atividades nocivas ao meio ambiente, geradora riscos ambientais. As referidas atividades não vieram acompanhadas de uma preocupação científica, sendo ignoradas as consequências nocivas de sua utilização, o que acaba contribuindo para a ocorrência de desastres ambientais. Dito isso, a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos em caso de desastres ambientais possui uma grande relevância na sociedade atual, na medida em que a ele cabe o ônus de proteção e preservação ambiental. Quando o Poder Público é omissivo na fiscalização de obras potencialmente causadoras de dano ambiental ou na fiscalização de atividades de grande risco, ele deixa de atuar no dever constitucionalmente imposto a ele, contribuindo para a ocorrência de possíveis desastres ambientais. A presente monografia aborda os requisitos caracterizadores da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos que resultam na ocorrência de desastres ambientais, isso tudo partindo do dever imposto ao Estado através do art. 225 da Constituição Federal de 1988. Ainda, busca-se analisar a possibilidade de responsabilização objetiva do Estado em caso de desastres ambientais que decorram de sua omissão, bem como os requisitos para sua configuração, utilizando-se de pesquisa doutrinária e jurisprudencial. Realizou-se isso através de uma pesquisa qualitativa, através do método dedutivo, utilizando material bibliográfico e procedimentos técnicos documentais. Assim, conclui-se que, até o momento, a jurisprudência ainda não foi capaz de firmar um entendimento majoritário acerca da modalidade de responsabilidade civil do Estado por atos omissivos que resultam na ocorrência de desastre ambiental.

Palavras-chave: Responsabilidade Civil do Estado. Constituição Federal. Desastres ambientais. Direito ao meio ambiente.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	07
2 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO..	10
2.1 Breve evolução histórica da responsabilidade civil	10
2.2 Visão geral da responsabilidade civil em matéria ambiental e a constitucionalização do meio ambiente	14
2.3 Classificação do dano ambiental conforme sua abrangência: individual e coletivo	18
2.3.1 Princípios da prevenção e da precaução	19
2.4 Princípio do poluidor-pagador	25
2.5 Análise da responsabilização civil do Estado pela ocorrência de dano ambiental	27
3 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO POR ATO OMISSIVO CAUSADOR DE DANO AMBIENTAL	32
3.1 Dever do Estado de controle e fiscalização	32
3.2 A responsabilidade civil do Estado em situações de omissão	34
3.2.1 Estudo da configuração do nexo de causalidade entre a conduta omissiva e o dano ambiental	43
3.2.2 Amplitude da responsabilização	49

4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E OS DESASTRES AMBIENTAIS	54
4.1 A ocorrência dos desastres ambientais e o método de compensação, com ênfase na obrigação legal do Estado de amparo pós-desastre	55
4.2 A responsabilidade objetiva do Estado em casos de danos ambientais de grande magnitude	64
4.2.2 Da responsabilização solidária	70
4.3 Os desastres anunciados e a importância da ação do Estado à luz dos princípios da prevenção e precaução	74
5 CONCLUSÃO.....	80
REFERÊNCIAS	83

1 INTRODUÇÃO

Vivemos em uma sociedade capitalista na qual os riscos e perigos aparecem em massa e são característicos de uma ciência pós-industrial, aonde tanto as atividades, como os seus riscos, não vieram acompanhados de uma preocupação científica, sendo ignoradas as consequências nocivas de sua utilização, o que, por sua vez, acaba contribuindo para a ocorrência de desastres ambientais. Dito isso, a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos em caso de desastres ambientais possui uma grande relevância na sociedade atual, na medida em que a ele cabe o ônus de proteção e preservação ambiental.

Quando o Poder Público é omissivo na fiscalização de obras potencialmente causadoras de dano ambiental ou na fiscalização de atividades de grande risco, ele deixa de atuar no dever constitucionalmente imposto a ele, contribuindo para a ocorrência de possíveis desastres ambientais. É importante ressaltar que, em que pese os referidos riscos sejam, na maioria das vezes, considerados abstratos, pode-se afirmar que a omissão do Estado contribui para que os poluidores diretos atuem na ocorrência de desastres ambientais.

Cumpramos ressaltar que o Direito Ambiental possui a característica de bem transindividual, portanto, transcendendo o próprio indivíduo, ultrapassando o limite de direitos e obrigações de cunho individual e é, por essa razão, que estudos da área ambiental se tornam ainda mais importantes. A responsabilidade civil por dano ambiental é matéria de relevância no ordenamento jurídico brasileiro, tendo grandes discussões na doutrina e jurisprudência, especialmente no que tange aos requisitos

caracterizadores da responsabilidade, dada a dificuldade da prova do nexo de causalidade entre o dano ambiental e a conduta omissiva ou comissiva.

Dessa forma, a presente pesquisa aponta como problema a investigação dos requisitos caracterizadores da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos que resultam em desastres ambientais, isso tudo com base no dever de proteção conferido ao ente público através da Constituição Federal brasileira (art. 225, § 1º).

A abordagem adotada foi a qualitativa, que possui um caráter subjetivo, atuando na caracterização e determinação do objeto em estudo. Além disso, foi utilizado o método dedutivo, que parte de uma teoria base para uma abordagem específica. Inicialmente, são apresentados argumentos considerados verdadeiros e, de fato, inquestionáveis; na sequência, chega-se a conclusões formais, visto que essas conclusões dependem do estabelecido anteriormente (MEZZAROBÀ; MONTEIRO, 2016). Em relação aos procedimentos técnicos, foram utilizadas a legislação, doutrina e pesquisa bibliográfica.

A monografia está organizada em três capítulos. O primeiro, denominado “Responsabilidade Civil do Estado”, analisa brevemente a história da responsabilidade civil e sua configuração no ordenamento jurídico brasileiro, ressaltando a importância da constitucionalização do meio ambiente. Ainda, descreve os tipos de danos ambientais quanto à sua abrangência; em seguida, parte para a conceituação dos relevantes princípios da precaução e da prevenção, bem como o princípio do poluidor-pagador. E, por fim, conceitua a responsabilidade do Estado pela ocorrência de dano ambiental.

Já no segundo capítulo, denominado de “Responsabilidade civil do Estado por ato omissivo causador de dano ambiental”, é abordado o dever de controle e fiscalização ambiental do Estado, adentrando na responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, esclarecendo os principais aspectos para sua configuração. Ainda, é trazida a dificuldade da comprovação do nexo de causalidade entre a conduta (omissiva) do Estado e o dano ambiental e a amplitude da responsabilização.

No último capítulo, denominado “Responsabilidade Civil do Estado e os desastres ambientais”, é trazida a questão dos desastres ambientais do Brasil, analisando sua ocorrência nos últimos anos e os métodos de compensação, bem

como a responsabilização do Estado. Por fim, é realizada uma análise acerca da atuação do Estado frente a prevenção dos desastres ambientais, com base nos princípios da precaução e da prevenção.

2 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO

No presente capítulo serão apresentados, brevemente, os aspectos da formação e história da responsabilidade civil, a qual percorreu um longo caminho até o conceito atual. Na sequência, será analisado o instituto da responsabilidade civil em matéria ambiental e suas peculiaridades, bem como a relevante constitucionalização do direito ao meio ambiente e seus benefícios. Ainda, serão classificados os tipos de danos ambientais quanto à abrangência. Por fim, proceder-se-á na análise e conceituação dos princípios da prevenção e da precaução e do princípio do poluidor-pagador.

2.1 Breve evolução histórica da responsabilidade civil

O instituto da responsabilidade civil percorreu um longo caminho até os conceitos atuais. Foi no Direito Romano que o instituto começou a se moldar, considerando que contribuiu de forma importante para a inserção do elemento subjetivo da culpa, excluindo-se a ideia de pena de castigo para a responsabilização civil.

Sob o aspecto histórico, depreende-se que houve grandes mudanças até o conceito definitivo de responsabilidade civil subjetiva e objetiva, utilizados na atualidade. Foi longo o caminho percorrido até os dias de hoje, não havendo óbice em afirmar que o instituto continua em plena evolução, considerando o caráter dinâmico da vida em sociedade (VIANNA, 2004).

A primeira ideia que se possuía da responsabilização estava vinculada a existência de um dano sofrido, em relação ao qual deveria ocorrer uma espécie de compensação equivalente, como se extrai dos “inúmeros diplomas legislativos da antiguidade. Tanto o Código de Hamurabi quanto o de Manu já contemplavam a ideia de punir o dano com o sofrimento equivalente” (VIANNA, 2004, p. 78).

Na sequência, com a Lei das XII Tábuas, verificou-se uma grande mudança, na medida em que a vítima passou a ser compelida a aceitar a indenização fixada pelo Estado. Neste sentido, surge a publicização da responsabilidade civil. Contudo, ainda não havia a ideia de culpa e a distinção entre as responsabilidades civis e penais, que só veio a ocorrer com a *Lex Poetela Papilia* (326 a.C).

Outro texto de destaque dos romanos foi a *Lex Aquilia*, que possui data incerta, mas está vinculada ao período da República Romana (VIANNA, 2004, p. 79).

Conforme ensina Dias apud Gonçalves (2018, p. 25):

É na Lei Aquília que se esboça, afinal, um princípio geral regulador da reparação do dano. Embora se reconheça que não continha ainda ‘uma regra de conjunto, nos moldes do direito moderno’, era, sem nenhuma dúvida, o germe da jurisprudência clássica com relação à injúria, e ‘fonte direta da moderna concepção da culpa aquiliana, que tomou da Lei Aquília o seu nome característico’.

Em síntese, pode-se dizer que o Direito Romano contribuiu, significativamente, para a introdução do elemento subjetivo de culpa, convertendo-se a pena de castigo no dever de indenização daquele que praticou o dano, dando fundamento ao que se conhece hoje pelo instituto da responsabilidade civil.

O Direito Francês buscou aperfeiçoar as ideias do Direito Romano, estabelecendo princípios para analisar a responsabilidade civil, como o direito a reparação em caso de culpa, mesmo que leve, e dividindo a responsabilidade civil perante a vítima da responsabilidade penal, frente ao Estado. E, por fim, estabelecendo a possibilidade da existência de culpa contratual que não tem ligação com o crime ou delito, mas se origina da imprudência ou negligência que advém de descumprimento de obrigações (GONÇALVES, 2018, p. 26).

Conforme Gonçalves (2018, p. 26), “a noção da culpa *in abstracto* e a distinção entre culpa delitual e culpa contratual foram inseridas no Código de Napoleão,

inspirando a redação dos arts. 1.382 e 1.383”. A partir deste momento, a responsabilidade civil se funda na culpa, o que foi acompanhado pela legislação de todo o mundo.

Já acerca do Direito Português, não se tem muitos registros das ideias iniciais de responsabilidade civil, sabe-se, contudo, que a norma “[...] mais antiga responsabiliza a invasão dos visigodos pela primitiva legislação soberana de Portugal, com acentuado cunho germânico, temperado pela influência do cristianismo” (GONÇALVES, 2018, p. 26). Neste período, não havia distinção da responsabilidade civil da responsabilidade penal.

Ainda, cumpre ressaltar que, as Ordenações do Reino, aquelas que prevaleceram no Brasil Colonial, confundiam reparação, pena e multa.

No Direito Brasileiro, o Código Criminal de 1830, atendendo às determinações do Império:

[...] transformou-se em um código civil e criminal fundado nas sólidas bases da justiça e da equidade, prevendo a reparação natural, quando possível, ou a indenização; a integridade da reparação, até onde possível; a previsão dos juros reparatórios; a solidariedade, a transmissibilidade do dever de reparar e do crédito de indenização aos herdeiros etc. (GONÇALVES, 2018, p. 27).

A reparação do dano tinha como pressuposto a condenação criminal. Em um segundo momento, foi adotada a ideia de distinção da jurisdição civil e criminal.

O Código Civil de 1916 adotou a teoria subjetiva, que exige a prova da culpa ou dolo do causador. Contudo, em algumas situações, a culpa do causador do dano era presumida. Na sequência, com o progresso, o desenvolvimento industrial e o aumento dos danos, surgiram também novas teorias (GONÇALVES, 2018). Com o passar dos anos e o avanço das teorias que embasam o conceito da responsabilidade civil, o ordenamento jurídico evoluiu mantendo a responsabilidade subjetiva como regra em seu ordenamento jurídico, contudo, em alguns dispositivos e leis esparsas ficou definida a aplicação da responsabilidade objetiva, ou seja, independente de prova de culpa.

Em relação ao antigo sistema de responsabilidade civil e sua aplicação no contexto ambiental, asseverou Vianna (2004, p. 86) que “a insuficiência do sistema tradicional, estruturado na responsabilidade subjetiva, onde se exige a presença de

culpa como pressuposto à indenização também se fez repercutir no Direito Ambiental. A despeito disso, é recente a legislação que tem como foco a tutela do meio no Brasil”.

Conforme ensina Vianna (2004, p. 89):

Bem se vê que o sistema clássico da responsabilidade civil, baseado na relação entre pessoas certas e determinadas, tendo como pressuposto a culpa como passaporte à indenização, revela-se insuficiente e precário na seara ambiental. Reclama-se, dessa forma, novos padrões de responsabilidade civil para disciplinamento dos danos ambientais; afinal, o que está em desate neste âmbito não é mais a única e exclusivamente o “*dar a cada um que é seu*”, sob o enfoque estritamente patrimonialista, mas sim, a disciplina do homem e o meio ambiente, de molde a preservar a vida no planeta de maneira saudável e equilibrada.

Realizadas breves considerações acerca da formação histórica do instituto da responsabilidade civil, passa-se a análise das características presentes na formação da responsabilidade civil. O instituto da responsabilidade civil, em visão ampla, conforme Leite (2015, p. 569), consiste:

[...] na obrigação de reparar danos causados à pessoa, ao patrimônio, ou a interesses coletivos ou transindividuais, sejam eles difusos, sejam eles coletivos *stricto sensu*. A responsabilidade civil ampla decorre da obrigação geral de não causar danos a outrem (*neminem laedere*).

A responsabilidade civil possui duas importantes classificações, a responsabilidade civil contratual, que advém de obrigações assumidas em negócios jurídicos, e a responsabilidade civil extracontratual, que tem como objetivo a reparação de um dano ocasionado pela parte, independentemente de qualquer negócio jurídico entabulado. Ainda, importante ressaltar as diferenças entre a responsabilidade civil subjetiva e objetiva:

A responsabilidade civil geral tem como fundamento a culpa (responsabilidade civil geral subjetiva) ou o risco (responsabilidade civil geral objetiva, ou por risco). A principal diferença entre a responsabilidade subjetiva e a responsabilidade objetiva é que a primeira exige a comprovação do elemento culpa, enquanto a segunda dispensa tal requisito (LEITE, 2015, p. 570).

A responsabilidade subjetiva exige a conduta culposa do agente, bem como o nexo causal entre a conduta e o dano. Nas palavras de Gonçalves (2018, p. 48), “diz-se, pois, ser “subjetiva” a responsabilidade quando se esteia na ideia de culpa. A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável”.

Nesse sentido, somente se configura a responsabilidade do causador do dano se agiu com culpa ou dolo. Já a responsabilidade objetiva é configurada independente de culpa, este pode existir ou não, porém nunca será pressuposto para a configuração da responsabilidade. Conforme aduz Gonçalves (2018, p. 49), “na responsabilidade objetiva prescinde-se totalmente da prova da culpa. Ela é reconhecida, como mencionado, independentemente de culpa. Basta, assim, que haja relação de causalidade entre a ação e o dano”. A responsabilidade civil ambiental é extracontratual, na modalidade objetiva, ou seja, independente da comprovação de culpa.

Conforme narrado anteriormente, a responsabilidade civil perpassou por algumas fases até o conceito atual, o que não é diferente na responsabilidade civil por danos ao meio ambiente, visto o seu importante alcance. Nesse sentido, de acordo com o que se verá a seguir, o ordenamento jurídico adotou claramente a responsabilidade civil objetiva em situações que gerem danos ao meio ambiente.

2.2 Visão geral da responsabilidade civil em matéria ambiental e a constitucionalização do meio ambiente

Feitas algumas considerações sobre o instituto da responsabilidade civil de forma geral, parte-se agora para a análise da responsabilidade civil por danos ambientais, lembrando que esta também passou por grandes transformações no âmbito jurídico.

Conforme explica Carvalho (2008, p. 74):

[...] após o advento da globalização, o uso das inovações na cadeia produtiva industrial e no sistema econômico em geral tem gerado o incremento e a potencialidade das intervenções do homem no ambiente. Pode ser constatado que uma das marcas do século XX é a produção de danos ambientais em virtude do desenvolvimento tecnológico e da expansão do modelo industrial.

A responsabilidade civil ambiental é, conforme já narrado, objetiva. Primeiramente, a objetivação da responsabilidade civil por danos ambientais se deu com a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente – Lei nº 6.938/81, que dispõe em seu art. 14 que o poluidor será obrigado a indenizar em caso de danos causados ao

meio ambiente e a terceiro, independentemente da existência de culpa. A Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme ensina Machado (2014, p. 402-403), “teve origem em projeto governamental, que foi formulado na Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, sendo Secretário o Prof. Dr. Paulo Nogueira Neto.” Em um segundo momento, no Congresso Nacional, o texto elaborado foi aceito, com algumas alterações. Logo após, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, esta, em seu art. 225, § 3º:

[...] recepcionou a Lei n. 6.938/81, mantendo a responsabilização objetiva do causador do dano ambiental. Preceitua o referido dispositivo que os infratores, tanto pessoas físicas quanto jurídicas, cujas condutas e atividades sejam consideradas lesivas ao meio ambiente, estarão sujeitos a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados (LEITE, 2015, p. 571).

Acerca da recepção da referida lei pela Constituição Federal de 1988, refere Sirvinskas (2018, p. 273):

Não há, pela leitura do dispositivo constitucional, nenhuma incompatibilidade com a lei infraconstitucional (Lei n. 6.938/81). Essa teoria já está consagrada na doutrina e na jurisprudência. Adotou-se a teoria do risco integral. Assim, todo aquele que causar dano ao meio ambiente ou a terceiro será obrigado a ressarcir-lo mesmo que a conduta culposa ou dolosa tenha sido praticada por terceiro. Registre-se ainda que toda empresa possui riscos inerentes à sua atividade, devendo, por essa razão, assumir o dever de indenizar os prejuízos causados a terceiros.

Ainda, é importante ressaltar que após a constitucionalização da responsabilidade civil ambiental, “[...] esta passou a ter uma função específica: servir à reparação do dano ambiental autônomo, protegendo-se a qualidade dos ecossistemas, independentemente de qualquer utilidade humana direta e de regimes de apropriação públicos e privados” (STEIGLEDER, 2004, p. 177).

Em que pese o entendimento de que a responsabilidade civil pelo dano ambiental seja objetiva, alguns pressupostos deverão ser observados, como, por exemplo, a comprovação da conduta, por ação ou omissão, o dano e o nexo de causalidade.

Outro ponto que merece destaque em relação à responsabilidade civil ambiental é sua peculiaridade, uma vez que esta trata de um direito metaindividual, portanto, que atinge os direitos coletivos, possuindo, na grande maioria das vezes, danos à coletividade. Conforme já exposto, a responsabilidade civil ambiental ganhou

status constitucional, trazendo, ao ordenamento jurídico, diversos benefícios. A Constituição Federal de 1988 trouxe uma nova forma de classificação do bem ambiental, voltada à realidade do século XXI, que é um bem que não é público, e, muito menos, privado.

Importa destacar, conforme palavras de Fiorillo (2018, p. 57), que:

Diante desse quadro, a nossa Carta Magna estruturou uma composição para a tutela dos valores ambientais, reconhecendo-lhes características próprias, desvinculadas do instituto da posse e da propriedade estabelecido em face de uma vetusta perspectiva cultural eurocêntrica, consagrando uma nova concepção ligada a direitos que muitas vezes transcendem a tradicional ideia dos direitos ortodoxos: os chamados direitos difusos.

A constitucionalização do meio ambiente trouxe à sociedade importantes definições sobre o instituto do Direito Ambiental, bem como contribuições aos vultosos princípios da precaução e prevenção. Além disso, salienta-se que, pela leitura do artigo 225 da Constituição Federal de 1988, é possível verificar fundamental alcance e delimitação dada a responsabilização civil ambiental. Cumprem ressaltar os principais fundamentos constitucionais no âmbito do Direito Ambiental, quais sejam: de que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado; de que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pertence a todos, sendo um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, criando no ordenamento brasileiro o bem ambiental; de que a Constituição Federal determina tanto ao Poder Público quanto à coletividade a defesa e proteção do bem ambiental; e, por fim, de que a defesa e a preservação do bem ambiental estão ligadas tanto a geração atual como as futuras (FIORILLO, 2018).

É notório que a Constituição Federal de 1988 influenciou de forma essencial o instituto da responsabilidade civil ambiental, em que pese posterior à Lei de Política Nacional do Meio Ambiente, trazendo à coletividade e ao Poder Público o ônus de defesa e proteção ao meio ambiente, o que nem sempre é verificado.

Conforme exposto por Canotilho (2015, p. 92):

Coube à Constituição – do Brasil, mas também de muitos outros países – repreender e retificar o velho paradigma civilístico, substituindo-o, em boa hora, por outro mais sensível à saúde das pessoas (enxergadas coletivamente), às expectativas das futuras gerações, à manutenção das funções ecológicas, aos efeitos negativos a longo prazo da exploração predatória dos recursos naturais, bem como aos benefícios tangíveis e intangíveis do seu uso-limitado (e até não uso). O universo dessas novas ordens constitucionais,

afastando-se das estruturas normativas do passado recente, não ignora ou despreza a natureza, nem é a ela hostil. Muito ao contrário, na Constituição, inicia-se uma jornada fora do comum, que permite propor, defender e edificar uma nova ordem pública, como será visto adiante, centrada na valorização da responsabilidade de todos para com as verdadeiras bases da vida, a Terra.

Depreende-se que a Constituição Federal de 1988, ao tratar do Direito Ambiental, trouxe ao ordenamento jurídico a valorização necessária a um bem que há muitos anos vinha sendo explorado de forma excessiva.

Cumprido ressaltar que são diversos os benefícios da constitucionalização do direito ambiental, os chamados benefícios substantivos, Canotilho (2015, p. 98) destaca:

A ecologização da Constituição, portanto, teve o intuito de, a um só tempo, instituir um regime de exploração limitada e condicionada (= sustentável) da propriedade e agregar à função social da propriedade, tanto urbana como rural, um forte e explícito componente ambiental. Os arts. 170, VI, e 186, II, da Constituição brasileira, inserem-se nessa linha de pensamento de alteração radical do paradigma clássico da exploração econômica dos chamados bens ambientais. Com novo perfil, o regime da propriedade passa do direito pleno de explorar, respeitado o direito dos vizinhos, para o direito de explorar, só e quando respeitados a saúde humana e os processos e funções ecológicas essenciais.

Outro aspecto fundamental da constitucionalização do meio ambiente é a diminuição da discricionariedade da Administração Pública, uma vez que a ela cabe permanentemente a proteção do meio ambiente, bem como a exigência de seu respeito pelos demais membros da sociedade. Nesse viés, ao Estado resta, conforme Canotilho (2015, p. 101):

[...] na formulação de políticas públicas e em procedimentos decisórios individuais, optar sempre, entre as várias alternativas viáveis ou possíveis, por aquela menos gravosa ao equilíbrio ecológico, aventando, inclusive, a não ação ou manutenção da integridade do meio ambiente pela via de sinal vermelho ao empreendimento proposto.

Além disso, a constitucionalização do Direito Ambiental consagrou-o como um direito fundamental, deixando a proteção ambiental de ser um interesse menor no ordenamento jurídico brasileiro. Pela via da Carta Maior, o meio ambiente alcança o ponto máximo do ordenamento. Nesse sentido, os benefícios elencados acima são apenas alguns dos verificados a partir da constitucionalização do bem ambiental e que trazem, principalmente, importantes contornos ao instituto da responsabilidade civil ambiental, o que é foco na presente monografia.

Veja-se que o instituto da responsabilidade civil ambiental é na modalidade objetiva, não havendo o que falar em comprovação de culpa ou dolo. Isso se dá, pois não cabe avaliar a intenção do degradador do meio ambiente, a partir do momento em que o prejudica, através de ação ou omissão, é verificada sua responsabilidade civil. Isso se dá, conforme exposto acima, com base na redação do microsistema da Lei nº 6.938/81 e do dever constitucional da sociedade e do Poder Público de proteção e da prevenção do bem ambiental.

2.3 Classificação do dano ambiental conforme sua abrangência: individual e coletivo

Conforme anteriormente explicado, o dano ambiental possui um caráter específico e de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, isso porque sua abrangência possui uma dupla face, considerando que seus efeitos alcançam não só o homem, como também, em uma grande maioria dos casos, o ambiente que o cerca.

De acordo como que ensina Benjamin (1998, p. 48), “a partir das premissas legais, podemos, genericamente, conceituar dano ambiental como a alteração, deterioração ou destruição, parcial ou total, de quaisquer dos recursos naturais, afetando adversamente o homem e/ou a natureza”.

Ainda, relevante mencionar que os danos ambientais, quanto à sua abrangência, podem ser classificados como individuais e coletivos. Conforme Milaré (2016, p. 92-93):

[...] o dano ambiental afeta interesses que podem ser coletivos *strictu sensu* ou difusos, conforme definição formulada pelo próprio legislador, a saber: (i) interesses ou direitos *difusos* são “os transindividuais, de natureza *indivisível*, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”; (ii) interesses ou direitos *coletivos* são “os *transindividuais* de natureza *indivisível* de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base”.

Portanto, independente de direito coletivo ou difuso, a característica comum está no caráter “transindividual” e na “indivisibilidade” do direito tutelado. Sobre os danos particulares e sua forma de caracterização, explica Milaré (2016, p. 93) que:

Quando, ao lado da coletividade, é possível identificar um ou alguns lesados em seu patrimônio particular, tem-se o dano ambiental individual, também

chamado dano ricochete ou reflexo; essa é a modalidade de dano ambiental que, ao afetar desfavoravelmente a qualidade do meio, repercute de forma reflexa sobre a esfera dos interesses patrimoniais ou extrapatrimoniais de outrem.

No mesmo sentido, sobre os danos individuais ressalta Carvalho (2008, p. 82) que “consistem nos danos ambientais que, ao atingirem o meio ambiente, lesam “por ricochete” a esfera do direito do indivíduo em seu patrimônio ou saúde”.

Para o referido autor, os danos ambientais coletivos “são aqueles que dizem respeito aos sinistros causados ao meio ambiente em si, sem a necessidade de qualquer comprovação de repercussão lesiva à esfera de interesses humanos” (CARVALHO, 2008, p. 82). Tal definição parte da ideia de que o prejuízo ao ambiente, em si, de imediato, viola as condições de qualidade de vida humana, atingindo desfavoravelmente os interesses transindividuais (sendo difusos e coletivos) que englobam o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (CARVALHO, 2008).

Em caso de dano ao meio ambiente, com consequente dano coletivo, a sua tutela se dará por meio de ação civil pública, ou de outros instrumentos processuais cabíveis, como, por exemplo, o mandado de segurança coletivo. Frente à relevância desses interesses e da amplificação das vítimas, cumpre especialmente ao Ministério Público a condução das medidas processuais, com o intuito de garantir a reparação do dano ambiental coletivo, ou até mesmo prevenir a ocorrência (MILARÉ, 2016).

Portanto, feitas algumas considerações acerca dos danos ambientais quanto à sua abrangência, mister ressaltar que, em que pese haver o dano considerado “individual”, ele advém por consequência do dano coletivo. Assim, o dano ambiental atinge, em regra, a coletividade, podendo, por “ricochete”, alcançar a esfera dos interesses humanos.

2.3.1 Princípios da prevenção e da precaução

Estabelecidos os relevantes aspectos da responsabilização civil por dano ambiental, passa-se a análise dos princípios do Direito Ambiental, que têm como importante função possibilitar ao intérprete e aplicador do Direito Ambiental o

verdadeiro alcance do sentido de um direito tão relevante para o ordenamento jurídico pátrio. O princípio da prevenção é um dos mais antigos no regime jurídico da proteção ambiental. Com o advento do avanço científico e conhecimentos mais aprofundados dos danos decorrentes da poluição e degradação ambiental, verificou-se, a partir década de 1960, a percepção a respeito da necessidade de adoção de medidas no sentido de evitar danos ambientais já conhecidos. Pode-se dizer que o princípio da prevenção tem como objetivo a antecipação da ocorrência do dano ambiental em sua origem, evitando, desta forma, que o mesmo venha a ocorrer. Isso porque já se conhecem suas causas em termos científicos (FENSTERSEIFER; SARLET, 2014).

O dever jurídico de eludir a ocorrência do dano ambiental vem sendo destacado em convenções, sentenças de tribunais internacionais e em declarações, como em grande parte da legislação internacional (MACHADO, 2014). Importante citar algumas convenções que contribuíram para a discussão e melhor aplicação do princípio da prevenção, tais como a Convenção da Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços, ocorrida em 1989 e a Convenção da Diversidade Biológica, em 1992. Ainda, importante ressaltar o Tratado de Maastricht sobre a União Europeia e o Acordo-quadro sobre o Meio Ambiente do MERCOSUL.

Essas convenções sinalizam para a importância e necessidade de prever, prevenir e evitar, na origem, a ocorrência de danos ao meio ambiente. Para Machado (2014, p. 119) “o princípio da prevenção deve levar à criação e à prática de política pública ambiental, através dos planos obrigatórios”. No Brasil, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente reforça a ideia do princípio da prevenção, a teor do que dispõe o seu art. 2º, IV e IX que estabelece que se observará como princípio a “proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas” e a “proteção de áreas ameaçadas de degradação”.

Conforme Antunes (2019, p. 26) “*o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos* e dos quais se possa, com segurança, estabelecer um conjunto de nexos de causalidade que seja suficiente para a identificação dos impactos futuros mais prováveis”.

Com base no referido princípio é que a Administração Pública age preventivamente realizando o licenciamento e o estudo de impacto ambiental. “O

licenciamento ambiental, na qualidade de principal instrumento apto a prevenir danos ambientais, age de forma a evitar e, especialmente, minimizar e mitigar os danos que uma determinada atividade causaria ao meio ambiente, caso não fosse submetida ao licenciamento ambiental” (ANTUNES, 2019, p. 26).

No mesmo sentido, Fensterseifer e Sarlet (2014, p. 162) ressaltam que:

O instrumento de estudo de impacto ambiental talvez seja o maior exemplo prático da operacionalização do princípio da prevenção, uma vez que se trata de instrumento administrativo para identificar a ocorrência de danos ambientais de forma antecipada, tornando possível a adoção de medidas preventivas para evitar sua ocorrência ou ao menos sua mitigação.

No ordenamento jurídico brasileiro, o art. 10 da Lei Política Nacional do Meio Ambiente prevê que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental [...]”. O estudo de impacto ambiental objetiva estimar os danos ambientais (conhecidos e potenciais) decorrentes de uma certa atividade, possibilitando a adoção de medidas voltadas à sua prevenção (FENSTERSEIFER; SARLET, 2014).

A aplicação do princípio da prevenção é fundamental, a fim de que se possam evitar danos ambientais irreversíveis, como, por exemplo, a destruição da fauna e da flora, evitando, assim, a prática de atos que possam de sobremaneira acarretar na destruição do meio ambiente. Conforme pontuado por Antunes (2019, p. 26):

É importante deixar consignado que a prevenção de danos, tal como presente no princípio ora examinado, não significa – em absoluto – a eliminação de danos. A existência de danos ambientais originados por um empreendimento específico é avaliada em conjunto com os benefícios que são gerados pelo mencionado empreendimento e, a partir de uma análise balanceada de uns e outros, surge a opção política consubstanciada no deferimento ou indeferimento do licenciamento ambiental. As condicionantes estabelecidas para a implantação do projeto, de certa maneira, indicam as condições técnicas e políticas mediante as quais o administrador estabelece a ponderação entre os diferentes interesses em jogo. Este mecanismo de valoração é mais claramente definido na aplicação do chamado princípio do equilíbrio [...].

Ainda, reforça Machado (2014, p. 120) que “a prevenção não é estática; e, assim, tem-se que atualizar e fazer reavaliações, para poder influenciar a formulação das novas políticas ambientais, das ações dos empreendedores e das atividades da Administração Pública, dos legisladores e do Judiciário”.

Além disso, cumpre destacar a distinção existente entre os princípios da prevenção e da precaução. “O princípio da prevenção transporta a ideia de um conhecimento completo sobre os efeitos de determinada técnica e, em razão do seu potencial lesivo já diagnosticado, o comando normativo toma o rumo de evitar tais danos já conhecidos”. Assim, verifica-se que o princípio da prevenção pressupõe um certo conhecimento de que tal ato resultará em danos ao meio ambiente. Já o princípio da precaução tem uma maior abrangência, na medida em que “[...] objetiva regular o uso de técnicas sob as quais não há um domínio seguro dos seus efeitos” (FENSTERSEIFER; SARLET, 2014, p. 161).

Tendo como orientação a diferença entre os princípios da prevenção e precaução, Fensterseifer e Sarlet (2014) apresentam uma definição para o princípio da precaução:

O seu conteúdo normativo estabelece, em linhas gerais, que, diante da dúvida, e da incerteza científica a respeito da segurança e das consequências de uso de determinada substância ou tecnologia, o operador do sistema jurídico deve ter como fio condutor uma postura precavida, interpretando os institutos jurídicos que regem tais relações com a responsabilidade e a cautela que demanda a importância existencial dos bens jurídicos ameaçados (vida, saúde, qualidade ambiental, até mesmo, em alguns casos, a dignidade da pessoa humana), inclusive em vista das futuras gerações (FENSTERSEIFER; SARLET, 2014, p. 164).

A ausência do conhecimento científico acerca da elucidação dos complexos fenômenos ecológicos e de determinadas técnicas utilizadas pelos seres humanos podem levar a situações irreversíveis ao meio ambiente, como, por exemplo, destruição de fauna e flora, bem como ecossistemas inteiros (FENSTERSEIFER; SARLET, 2014).

A origem do princípio da precaução é atribuída ao Direito Alemão, isso porque a sua base normativa teria ocorrido já no âmbito do Programa de Meio Ambiente do Governo Federal de 1971. Conforme ressalta Antunes (2019, p. 21) “foi na década de 70 do século XX que o Direito alemão começou a se preocupar com a necessidade de avaliação prévia das consequências sobre o meio ambiente dos diferentes projetos e empreendimentos que se encontravam em curso ou em vias de implantação. Daí surgiu a ideia de precaução.” Ao longo dos anos o princípio da precaução foi se moldando e recebendo outras formulações, sendo adotado pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Já na década de 1990, seguindo as orientações estabelecidas na legislação alemã, o Princípio 15 da Declaração do Rio (1992) internacionalizou o princípio da precaução em seu texto com a seguinte redação:

Com o fim de proteger o meio ambiente, o princípio da precaução deverá ser amplamente observado pelos Estados, de acordo com suas capacidades. Quando houver ameaça de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não será utilizada como razão para o adiamento de medidas economicamente viáveis para prevenir a degradação ambiental (BRASIL, 1992, texto digital).

O princípio da precaução tem sido valorizado pelo legislador brasileiro que, nas normas positivadas, estabelece diversas medidas com vistas à avaliação dos impactos ambientais concretos e potenciais produzidos pelos diferentes empreendimentos. Há de se referir, no entanto, que o princípio da precaução não é garantido de normatividade com o potencial de fazer com que ele se sobreponha ao princípio da legalidade (um dos princípios setoriais reitores da administração pública) e, notadamente, aos princípios fundamentais da República (ANTUNES, 2019).

Conforme refere Antunes (2019, p. 26):

A aplicação do princípio da precaução somente se justifica constitucionalmente quando observados os princípios fundamentais da República e ante a inexistência de norma capaz de determinar a adequada avaliação dos impactos ambientais. Fora de tais limites, a aplicação do princípio da precaução se degenera em simples arbítrio.

O princípio da precaução foi recepcionado pela legislação e pela doutrina, possuindo previsão legal na Lei nº 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, no momento em que esta dispõe em seu art. 2º, V, sobre o “controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras”, e também, ao privilegiar, em seu art. 9º, os instrumentos “da avaliação de impactos ambientais”, conforme inciso III, e do “licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras”, conforme inciso IV (BRASIL, 1981, texto digital).

Nesse sentido, ressalta Steigleder (2004, p. 188) que:

O principal instrumento precaucional no direito brasileiro é o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA), previsto no art. 9º, III, da Lei nº 6.938/81, no art. 225, § 1º, inc. IV, da Constituição Federal e na Resolução nº 1/86 do Conselho Nacional do Meio Ambiente – CONAMA, mediante o qual são levantados todos os riscos inerentes à determinada atividade potencialmente impactante, de sorte a viabilizar informações para o licenciamento ambiental, que cuidará de impor medidas preventivas, mitigadoras dos impactos e compensatórias dos danos.

Da mesma forma o fez a Constituição Federal de 1988 quando da redação do art. 225, § 1º, IV e V, ao determinar o estudo prévio de impacto ambiental para a “instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente”, bem como ao exigir que o Estado controle “a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente” (BRASIL, 1988, texto digital).

As normas constitucionais mencionadas têm como objetivo regular as atividades que, potencialmente causadoras de dano ambiental, mesmo que enquadradas em incerteza científica, possuam a cautela jurídica necessária, com o intuito de evitar o dano ambiental em relação aos danos pelos quais não se tem certeza e segurança, em termos científicos (FENSTERSEIFER; SARLET, 2014).

Consoante ensinam Fensterseifer e Sarlet (2014, p. 166):

(...) foi, sem dúvida, a Lei n. 11.105/2005 que consagrou pela primeira vez, de forma expressa e para não deixar pairar qualquer dúvida, até porque a questão do “risco” é um elemento central da abordagem temática da biossegurança, o princípio da precaução no ordenamento jurídico brasileiro. Incorporando esse entendimento, dispõe o art. 1º do diploma que “Esta Lei estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização sobre a construção, o cultivo, a produção, a manipulação, o transporte, a transferência, a importação, a exportação, o armazenamento, a pesquisa, a comercialização, o consumo, a liberação no meio ambiente e o descarte de organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, tendo como diretrizes o estímulo ao avanço científico na área de biossegurança e biotecnologia, a proteção à vida e à saúde humana, animal e vegetal, e a observância do *princípio da precaução* para a proteção do meio ambiente.

Além da legislação citada, o princípio da precaução também foi consagrado na Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) e na Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.186/2007). Verifica-se que o princípio da precaução possui o importante encargo jurídico de proteger o ambiente e o ser humano de danos potenciais acobertados pelo uso indiscriminado de técnicas lesivas ao ambiente.

Este fato está muito bem pontuado por Canotilho (2015, p. 214), quando aduz que “caberá, portanto, ao bom senso dos órgãos da política ambiental brasileira, bem como à correta interpretação do Judiciário, aplicar o princípio da precaução, pois ele está implícito no sistema constitucional brasileiro e referido em outros dispositivos normativos”.

Ressalta, ainda que “[...] os riscos nunca serão totalmente eliminados, pois a cognição humana é sempre restrita, se visualizada com as necessidades do sistema ecológico. Além disso, a certeza científica é sempre dinâmica e mutável no tempo [...]” (CANOTILHO, 2015, p. 214).

Diante do exposto, é possível aferir a relevância dos princípios da prevenção e da precaução. O primeiro é uma importante ferramenta ao Poder Público que, através da exigência do Estudo de Impacto Ambiental, constata de forma antecipada a produção de riscos de determinado empreendimento. Já o segundo, determina que a ação do Poder Público deve ser guiada pela precaução, sendo que a incerteza científica não será argumento para o adiamento de medidas viáveis para prevenir a degradação ambiental.

2.4 Princípio do poluidor-pagador

Realizados alguns esclarecimentos sobre os princípios da prevenção e da precaução, passa-se a análise e conceituação do princípio do poluidor-pagador, vez que este se apresenta como um dos principais fundamentos da responsabilização ambiental. Inicialmente, cumpre destacar que:

Acredita-se que o perfil inicial do Estado, com características relevantes no que concerne à equidade ambiental, desenha-se, certamente, como um sistema compatível de responsabilização. Não há Estado Democrático de Direito se não é oferecida a possibilidade de aplicar toda espécie de sanção àquele que ameace ou lese o meio ambiente (CANOTILHO, 2015, p. 216).

Ainda, Martins citado por Canotilho (2015, p. 217) menciona que “o princípio do poluidor-pagador visa, sinteticamente, à internalização dos custos externos de deterioração ambiental. Tal situação resultaria em uma maior prevenção e precaução, em virtude do conseqüente maior cuidado com situações de potencial poluição”.

O princípio do poluidor-pagador impõe, ao próprio poluidor, o ônus de suportar os custos necessários à mitigação, eliminação ou neutralização do dano ocorrido no processo produtivo ou na execução da atividade, tendo em vista que aquele que lucra com a atividade é quem deve se responsabilizar pelo risco ou desvantagem resultante do seu próprio agir (LEITE, 2015). É possível compreender que o referido princípio impede a individualização dos lucros por aquele que polui e a socialização dos

prejuízos ao meio ambiente. Nesse sentido, deverá o poluidor incorporar os custos ambientais e reparar os danos causados.

Outrossim, cabe dizer que não se trata apenas de um princípio que determina ao poluidor o dever de pagar pelo dano ambiental provocado, incluindo, ainda, os custos de prevenção, de reparação e de repressão ao dano ambiental.

No mesmo sentido, o objetivo do princípio do poluidor-pagador:

Pode parecer um paradoxo, mas o fato de o poluidor ser obrigado a reparar os danos causados não significa que ele poderá continuar a poluir. Ressalte-se que essa reparação deve ser integral. Não sendo possível a recomposição, o poluidor deverá ressarcir os danos em espécie cujo valor deverá ser depositado no fundo para o meio ambiente. O ressarcimento dos danos possui um forte conteúdo pedagógico. Trata-se da denominada prevenção especial e também geral (SIRVINSKAS, 2018, p. 148).

Na mesma linha, explica Leite (2015, p. 102) que:

Conquanto encerre um conteúdo econômico ínsito em sua natureza, deve ser afastada a defeituosa tendência de se considerar o princípio do poluidor-pagador em relação de identidade com o princípio da responsabilização – e, assim, enfatizando sua dimensão repressiva e de índole reparatória e ressarcitória –, ou mesmo como uma espécie de autorização legal para o desenvolvimento de atividades poluentes, que pode ser sintetizada através de grosseira leitura que o reputa uma espécie de licença para poluir.

Conforme exposto, é coerente afirmar que o princípio do poluidor-pagador possui o intuito de internalizar o “custo” e a reparação, àquele que provocou o dano ambiental, possuindo uma importante função coercitiva.

Aduz Canotilho (2015, p. 219) que o princípio do poluidor-pagador “tem reflexos na economia ambiental, na ética ambiental, na administração pública ambiental e no Direito Ambiental, pois tenta imputar, na economia de mercado e no poluidor, custos ambientais, e com isso visa a combater a crise em suas origens ou na fonte.” E conclui que “assim, esse princípio tenta, no plano econômico, atenuar as falhas do mercado, provocadas pela incorreta utilização dos recursos” (CANTILHO, 2015, p. 219).

Veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça acerca da aplicação do princípio do poluidor-pagador, no AREsp 1100789/SP (2017/0110351-3), de Relatoria da Ministra Assusete Magalhães:

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DEFESA DO MEIO AMBIENTE. RESPONSABILIDADE CIVIL POR DANO AMBIENTAL.

ALEGADA OFENSA AO ART. 535 DO CPC/73. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 284/STF. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. POSSIBILIDADE. CONTROVÉRSIA RESOLVIDA, PELO TRIBUNAL DE ORIGEM, À LUZ DAS PROVAS DOS AUTOS. IMPOSSIBILIDADE DE REVISÃO, NA VIA ESPECIAL. SÚMULA 7/STJ. RESPONSABILIDADE DE NATUREZA OBJETIVA.

[...] VI. Consoante a jurisprudência do STJ, "**a responsabilidade civil pelo dano ambiental, qualquer que seja a qualificação jurídica do degradador, público ou privado, é de natureza objetiva, solidária e ilimitada, sendo regida pelos princípios poluidor-pagador, da reparação in integrum, da prioridade da reparação in natura e do favor debilis, este último a legitimar uma série de técnicas de facilitação do acesso à justiça, entre as quais se inclui a inversão do ônus da prova em favor da vítima ambiental**" (STJ, REsp 1.454.281/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 09/09/2016). Assim, estando o acórdão recorrido em consonância com a jurisprudência sedimentada nesta Corte, merece ser mantida a decisão ora agravada, em face do disposto no enunciado da Súmula 568 do STJ[...]. (grifo nosso). (AgInt no AREsp 1100789/SP, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, SEGUNDA TURMA, julgado em 07/12/2017, DJe 15/12/2017).

Os princípios abordados possuem uma importante base para a aplicação do instituto da responsabilidade civil ambiental, uma vez que orientam o operador do direito na sua aplicação e também facilitam a constatação do degradador através da possibilidade de inversão do ônus da prova, conforme exposto na jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça.

2.5 Análise da responsabilização civil do Estado pela ocorrência de dano ambiental

A doutrina acerca da responsabilidade civil da Administração Pública transitou do conceito de irresponsabilidade para o de responsabilidade com culpa e, na sequência, para o da responsabilidade civilística e, por fim, para a fase da responsabilidade pública. Conforme preleciona Meirelles (2014, p. 738) "sob a influência do liberalismo, assemelhou-se o Estado ao indivíduo, para que pudesse ser responsabilizado pelos atos culposos de seus agentes; finalmente, em nossos dias, atribui-se à Administração Pública uma responsabilidade especial de *Direito Público*".

Meirelles (2014, p. 738) acrescenta que:

A doutrina da irresponsabilidade está inteiramente superada, visto que as duas últimas Nações que a sustentavam, a Inglaterra e os Estados Unidos da América do Norte, abandonaram-na, respectivamente, pelo *Crown Proceeding Act*, de 1947, e pelo *Federal Tort Claims Act*, de 1946. Cairem,

assim, os últimos redutos da irresponsabilidade civil do Estado pelos atos de seus agentes.

Dessa forma, resta evidenciado que a teoria da responsabilidade civil sem culpa é a única adequada com a posição que ocupa o Poder Público perante os cidadãos.

Conforme Meirelles (2014), a doutrina de Direito Público objetivou resolver as questões atinentes à responsabilidade civil da Administração Pública, com base em princípios objetivos, sendo que dessas tentativas surgiram algumas teses, como a da culpa administrativa, do risco administrativo e do risco integral, todas elas advindas do conceito de responsabilidade civil da Administração Pública, com variações nas suas noções e aplicações.

A primeira teoria objetiva, denominada de Teoria da culpa administrativa, é considerada uma transição entre a doutrina subjetiva da culpa civil e a tese objetiva do risco administrativo que a sucedeu. Nesse sentido, relata Meirelles (2014, p. 739) que “[...] já aqui não se indaga da culpa subjetiva do agente administrativo, mas perquire-se a falta objetiva do serviço em si mesmo, como fato gerador da obrigação de indenizar o dano causado a terceiro”. Ainda, essa teoria exige uma culpa especial da Administração Pública, a que se ajustou chamar de culpa administrativa.

A segunda teoria denominada de Teoria do risco administrativo não exige a falta de serviço público, nem culpa dos agentes públicos. Explica Meirelles (2014, p. 739) que:

Basta a lesão, sem o concurso do lesado. Na teoria da culpa administrativa exige-se a *falta do serviço*; na teoria do risco administrativo exige-se, apenas, o *fato do serviço*. Naquela, a culpa é presumida da falta administrativa; [...].

A referida teoria não se preocupa com a culpa da Administração ou de seus agentes, bastando que a vítima comprove o fato danoso ocasionado por ação ou omissão do Estado.

Entretanto, ressalta-se que a teoria do risco administrativo, em que pese dispense a prova da culpa da Administração, permite que o Poder Público, em caso de culpa da vítima, possa anular ou atenuar a indenização, visto que esta não se confunde com o risco integral, teoria que será vista a seguir.

A terceira teoria, denominada de Teoria do Risco Integral, é o modelo mais extremo da doutrina do risco administrativo, tendo sido abandonada na prática, isso porque a Administração Pública seria obrigada a indenizar todo e qualquer dano sofrido por terceiros, mesmo que consequência de culpa ou dolo da vítima.

No Brasil, permaneceu a doutrina subjetiva nos casos de responsabilidade civil da Administração Pública até a Constituição Federal de 1946, a qual, em seu art. 194, recepcionou a teoria objetiva do risco administrativo. De acordo com Meirelles (2014, p. 555) “só louvores merece a diretriz constitucional, mantida na vigente Constituição (art. 37, § 6º), que harmoniza os postulados da responsabilidade civil da Administração com as exigências sociais contemporâneas, em face do complexo mecanismo do Poder Público [...]”.

No mesmo sentido ensina Mello que (2013, p. 1047) “desde a Constituição de 1946 não há nem pode haver discussão quanto à possibilidade da responsabilização objetiva do Estado [...]”.

E por fim, ensina Filho (2014, p. 323) que:

[...] a responsabilidade objetiva do Estado, isto é, independentemente de qualquer falta ou culpa do serviço, desenvolvida no terreno próprio do Direito Público. Chegou-se a essa posição com base nos princípios da equidade e da igualdade de ônus e encargos sociais. Se a atividade administrativa do Estado é exercida em prol da coletividade, se traz benefícios para todos, justo é, também, que todos respondam pelo ônus, a serem custeados pelos impostos. O que não tem sentido, nem amparo jurídico, é fazer com que um ou apenas alguns administrados sofram todas as consequências danosas da atividade administrativa.

Ainda, corroborando com o exposto anteriormente, Cahali (2014, p. 30) ressalta que “a jurisprudência mais recente, de maneira uniforme, preserva o entendimento de que, no caso, é efetivamente objetiva a responsabilidade do Estado pela obrigação de indenizar”. É notório que o ordenamento jurídico pátrio adotou a responsabilidade civil objetiva para a Administração Pública, dada a disparidade da relação entre o Estado e a população, adotando a teoria do risco administrativo.

Assim, sempre que o Estado incorrer em ação ou omissão capaz de causar dano/prejuízo a terceiro, terá o dever de repará-lo, sendo que a responsabilização terá como fundamento a teoria objetiva, ou seja, independente de prova da culpa, e será

na modalidade de risco administrativo, admitindo-se eventual excludente de responsabilidade.

O Estado também poderá responder civilmente pelos danos causados ao meio ambiente, conforme redação do art. 3º, inciso IV, da Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81), veja-se:

Art. 3º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:
[...].

IV - poluidor, a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental; (BRASIL, 1981, texto digital).

De igual forma, a responsabilização do Estado em matéria ambiental está prevista no artigo 225 da Constituição Federal de 1998 que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o Meio Ambiente, *in verbis*:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988, texto digital).

É possível afirmar que, após a Constituição Federal tratar do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um dever da coletividade e do Poder público, o instituto da responsabilidade civil por dano ambiental ganhou novos contornos, na medida em que impõe ao Poder Público o importante ônus de proteção e preservação ambiental.

Conforme pontuado por Sirvinskas (2018, p. 276):

A pessoa jurídica de direito público interno também é responsável pelos danos que diretamente causar ao meio ambiente por meio de suas funções típicas. Pode o Poder Público realizar obras ou exercer atividades causadoras de degradação ambiental. Por exemplo: abrir estradas, instalar usinas atômicas, construir hidrelétricas etc. sem a realização do estudo de impacto ambiental (EPIA/RIMA).

Afirma Sirvinskas (2018, p. 276) que “não há que apurar a culpa, bastando a constatação do dano e o nexo causal entre este e o agente responsável pelo ato ou fato lesivo ao meio ambiente”.

Não existe qualquer causa excludente de responsabilidade civil na ocorrência de dano ambiental, não havendo possibilidade de evocação de caso fortuito, força maior ou fato de terceiro.

E, ainda, sobre a aplicação da teoria do risco em casos de dano ao meio ambiente, entende Sirvinskas (2018, p. 273) que:

Essa teoria já está consagrada na doutrina e na jurisprudência. Adotou-se a teoria do risco integral. Assim, todo aquele que causar dano ao meio ambiente ou a terceiro será obrigado a ressarcir-lo mesmo que a conduta culposa ou dolosa tenha sido praticada por terceiro.

Assim, resta evidente que a responsabilidade civil do Estado por dano ambiental possui como base a teoria objetiva na modalidade do risco integral, considerando o princípio da reparação integral do dano ambiental um dos basilares do instituto de responsabilidade civil ambiental, inexistindo, portanto, possibilidade de o Estado ou qualquer figura que atue no polo passivo exonerar-se de sua obrigação de reparar o dano alegando caso fortuito, de força maior ou fato de terceiro.

Além de não causar danos ao meio ambiente com suas ações, omissões, atividades, cabe ao Estado defendê-lo e preservá-lo, respondendo tanto internamente como em âmbito externo pela degradação causada ao meio ambiente.

3 RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL DO ESTADO POR OMISSÃO

No presente capítulo busca-se analisar o dever do Estado no controle e fiscalização ambiental, bem como conceituar e analisar a responsabilidade civil do Estado em situações de omissão. Ainda, será abordada a dificuldade de comprovação do nexo de causalidade entre a conduta (omissiva) do Estado e o dano ambiental e as possíveis soluções para a sua prova. Por fim, serão analisadas as possibilidades de responsabilização solidária por dano ambiental.

3.1 Dever do Estado de controle e fiscalização

A Constituição Federal estabeleceu ao Poder Público e à coletividade o dever de defesa e preservação do meio ambiente para as presentes e futuras gerações (MACHADO, 2014). Ressalta-se, contudo, que não é somente dever do Estado a preservação do meio ambiente, conforme aduz Quadros Machado (2012, p. 39), é “importante trazer à baila o fato de que o artigo 225, caput da Carta Política dispõe que cabe tanto ao Poder Público como aos cidadãos a preservação do meio ambiente”.

É evidente, tanto na legislação constitucional como na infraconstitucional, a obrigação legal do Estado no dever de controle e fiscalização ambiental, cabendo aqui ressaltar, inclusive, o princípio denominado de Princípio da Obrigatoriedade da Intervenção do Poder Público na Defesa do Meio Ambiente, preconizado no artigo 17 da Declaração de Estocolmo de 1972 e no art. 225, § 1º da Constituição Federal de 1988, tendo o referido princípio atribuído ao poder público o dever de gestão

ambiental, concedendo a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização de recursos ambientais, com o intuito de melhorar a qualidade do meio ambiente (GUERRA, 2019).

Ainda, é importante citar que é competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, o dever constitucional de proteção ambiental e combate à poluição em qualquer das suas formas, bem como a proteção da fauna e da flora. Essas competências constitucionais encontram-se elencadas nos artigos 22 e 23, incisos VI, VIII e XI da Constituição Federal de 1988.

De acordo com Hupffer, Adolfo, Corrêa e Naime (2012, p. 115):

A Constituição Federal de 1988 é um divisor de águas ao assumir-se como Constituição Ambiental. O poder público – entendido como União, Estados da Federação, Distrito Federal, municípios e todos os entes políticos –, por força do inciso VI do artigo 23 da CF, tem o dever de proteger o meio ambiente e fiscalizar sua conservação, combater a poluição em qualquer de suas formas, manter os ecossistemas, promover o uso sustentável dos recursos naturais e adotar medidas preventivas e compensatórias.

A fim de possibilitar o cumprimento da exigência constitucional, o poder público utiliza-se do seu poder de polícia ambiental, que é prerrogativa da administração pública. O conceito de poder de polícia pode ser extraído do texto do art. 78 do Código Tributário Nacional, *in verbis*

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (BRASIL, 1966, texto digital).

Nas palavras de Milaré (2016, p. 111), o poder de polícia ambiental:

[...] em favor do estado, definido como *incumbência* pelo art. 225 da CF/1988, e a ser exercido em função dos requisitos da ação tutelar, é decorrência lógica e direta para competência para o exercício da tutela administrativa do ambiente. O poder de polícia administrativa é prerrogativa do poder público, particularmente do Executivo, e é dotado dos atributos da *discrecionalidade*, da *autoexecutoriedade*, e da *coercibilidade*, inerentes aos atos administrativos.

O poder de polícia é a atividade da Administração Pública que disciplina direito, interesse ou liberdade, e tem o intuito de regular prática de ato ou a ausência de fato em razão do interesse público atinente à saúde da população em geral, à conservação

do meio ambiente, entre outras atividades que dependam de concessão, autorização ou licença do poder público, cujas atividades possam escoar de poluição ou degradação à natureza (MACHADO, 2014).

Conforme ressalta Meirelles (2014, p. 147), “a *razão* do poder de polícia é o interesse social e o seu *fundamento* está na supremacia geral que o Estado exerce em seu território sobre todas as pessoas, bens e atividades, supremacia que se revela nos mandamentos constitucionais [...]”.

Valioso destacar que a fiscalização ambiental é uma das atividades que possui maior relevância para a proteção do meio ambiente, uma vez que é através dela que os danos ambientais podem ser prevenidos e, caso consumados, represados (ANTUNES, 2014).

Dessa forma, é possível dizer que o poder de polícia é um dos importantes instrumentos utilizados pela Administração Pública para cumprir seu dever constitucional de proteção e prevenção aos danos causados ao meio ambiente, tudo isto por meio de fiscalizações, bem como mediante a exigência de estudo prévio de impacto ambiental, no caso de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, o controle de utilização de técnicas nocivas ao meio ambiente, entre outras incumbências constitucionais.

O poder de polícia se revela uma importante ferramenta para a defesa e preservação de direitos inerentes à coletividade, uma vez que a Administração Pública poderá fiscalizar, licenciar e autorizar a execução de obras potencialmente causadoras de dano ambiental.

3.2 A responsabilidade civil do Estado em situações de omissão

A responsabilidade civil do Estado por atos comissivos, conforme visto no capítulo anterior, é baseada na teoria objetiva, na modalidade do risco integral. Em

relação à responsabilidade civil ambiental, em caso de atos omissivos do Estado, ou seja, quando há omissão no dever constitucional de proteger o meio ambiente, por exemplo, na falta de fiscalização e a não observância das regras dos processos de licenciamentos, a responsabilidade civil é aplicada, porém, considerando suas peculiaridades.

Inicialmente, os pressupostos para verificação do dano, que advém de atos omissivos, podem ser distinguidos em dois grupos. O primeiro, são os casos em que a norma prevê o dever de atuação e a omissão resulta em infração direta ao dever jurídico, denominado ilícito omissivo próprio. O segundo, tratam-se dos casos em que a norma impede certo resultado danoso, o qual acontece em razão da ausência da adoção das cautelas necessárias para tanto, denominado ilícito omissivo impróprio (FILHO, 2014).

Conforme ensina Filho (2014, p. 1.341):

Os casos de *ilícito omissivo próprio* são equiparáveis aos atos comissivos, para efeito de responsabilidade civil do Estado. Assim, se uma norma estabelecer que é *obrigatório* o agente público praticar certa ação, a omissão configura atuação ilícita e gera a presunção de formação defeituosa da vontade.

Já na hipótese de *ilícito omissivo impróprio*, o sujeito “não está obrigado a agir de modo determinado e específico. Nesses casos, a omissão do sujeito não gera presunção de infração ao dever de diligência” (FILHO, 2014, p. 1.342). Assim, é de suma importância verificar se houve ou não a falha ao dever que recai sobre a Administração Pública.

É dessa forma que se mostra indispensável que a atuação do Estado tenha implicado em ilicitude, por não ter impedido o dano ou não ter agido de forma eficaz neste sentido, em razão de comportamento inferior ao esperado ao seu padrão legal (MELLO, 2013).

Ainda, os atos omissivos do Estado também possuem duas modalidades, a omissão específica e a omissão genérica. A omissão específica é verificada quando o Estado assume um papel de defensor de pessoa ou coisa, sendo que a referida omissão presume um dever especial de agir do Estado, que, assim não fazendo, a omissão se torna causa direta subsequente de não se impedir o resultado danoso

(CAVALIERI FILHO, 2019). Já a omissão genérica é aquela em que não se pode exigir do Estado certa atuação, quando a Administração, conforme Cavalieri Filho (2019, p. 345) tem:

[...] apenas o dever legal de agir em razão, por exemplo, do seu poder de polícia (ou de fiscalização), e por sua omissão concorre para o resultado. Em síntese, na omissão específica o dano provém diretamente de uma omissão do Poder Público; na omissão genérica, o comportamento omissivo do Estado só dá ensejo à responsabilidade subjetiva quando for concausa do dano juntamente com a força maior (fatos da natureza), fato de terceiro ou da própria vítima.

A mesma definição é trazida por Castro (2000), classificando a omissão em específica e genérica. Dessa forma, no momento em que o Estado dá causa à degradação do meio ambiente, de forma direta, deverá responder objetivamente. Contudo, em relação às condutas omissivas, é importante realizar uma distinção, tendo em vista que a omissão pode violar um dever específico ou genérico do Estado (BAHIA, 2012).

Para Filho (2014, p. 1.342), “nos casos em que o direito estabelecer que a omissão estatal é em si mesmo ilícita (omissão própria), o tratamento jurídico será semelhante ao adotado para a atuação estatal ativa”.

Por fim, o autor aduz que:

Essa concepção conduz à responsabilidade civil do Estado em questões de fiscalização institucional e permanente, sempre que o exercício ordinário das competências de acompanhamento dos fatos permitir inferir a probabilidade danoso a terceiro (FILHO, 2014, p. 1.342).

No mesmo sentido, Mello (2013, p. 1.030) ensina que [...] se o Estado, devendo agir, por imposição legal, não agiu ou fez deficientemente, comportando-se abaixo dos padrões legais que normalmente deveriam caracterizá-lo, responde por esta incúria, negligência ou deficiência [...].

De acordo com Meirelles apud Cavalieri Filho (2019, p. 346), “o essencial é que o agente da Administração haja praticado o *ato* ou a *omissão administrativa* na qualidade de agente público. Não se exige, pois, que tenha agido no exercício de suas funções, mas simplesmente na qualidade de agente público”.

Conforme entendimento doutrinário, poderá a Administração Pública responder civilmente em casos de omissão, contudo, verifica-se que ainda não há unanimidade quanto a aplicação da responsabilidade na modalidade objetiva ou subjetiva.

Nas palavras de Mello (2013), a responsabilidade por atos omissivos é aplicada com base na modalidade subjetiva:

[...] responsabilidade por comportamento *ilícito*. E, sendo responsabilidade por *ilícito*, é necessariamente responsabilidade subjetiva, pois não há conduta ilícita do *Estado* (embora do particular possa haver) que não seja proveniente de negligência, imprudência e imperícia (culpa), ou, então deliberado propósito de violar a norma que o constituía em dada obrigação (dolo). Culpa e dolo são justamente as modalidades de responsabilidade objetiva (MELLO, 2013, p. 1.029).

Para Cavalieri Filho (2019, p. 346):

Em suma, no caso de omissão é necessário estabelecer a distinção entre estar o Estado obrigado a praticar uma ação, em razão de específico dever de agir (está na condição de garante ou de guardião da pessoa ou coisa), ou ter apenas o dever genérico de evitar o resultado. Caso esteja obrigado a agir, haverá *omissão específica* e a responsabilidade será objetiva; será suficiente para a responsabilização do Estado a demonstração de que o dano decorreu da sua omissão.

Inicialmente, não há como definir um padrão legal para responsabilização do ente público em casos de omissão, o que dependerá de alguns fatores determinantes que devem ser apurados, analisando-se, especialmente, o contexto, e se o poder público tinha o dever de proteger o bem por determinação legal. Ainda, não é unânime o entendimento de que o Estado responderá objetivamente em relação aos danos causados por atos omissivos. Veja-se que, de acordo com o entendimento de Celso Bandeira de Mello (2013), a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos será subjetiva, na medida em que o Estado não agiu, não sendo, portanto, causador do dano. Já para Cavalieri Filho (2019), toda vez que o Estado estiver juridicamente obrigado a proteger o bem, deverá responder objetivamente, isso porque esta omissão será equivalente ao ato comissivo, uma vez que há obrigação legal de proteção.

Com efeito, é necessário estabelecer uma distinção entre os atos omissivos, isso porque há hipóteses em que o direito impõe ao Estado o dever de agir de modo específico e determinado. Ocorre que, há casos em que o Estado dispõe de uma competência genérica para atuar, não havendo determinação jurídica específica para

determinado ato (CAVALIERI FILHO, 2019). Na última hipótese, a atuação do Estado poderá gerar danos, o que dependerá do contexto para determinar a responsabilização civil do Estado.

No entendimento de Mello (2013, p. 1.032):

A responsabilidade estatal repontará apenas, consoante reiteradamente vimos afirmando, se o Estado não agiu para impedir o dano, embora estivesse juridicamente obrigado a obstá-lo, ou se, tendo agido, atuou insuficientemente, portanto, abaixo dos padrões a que estava, de direito, compelido

A omissão classificada como específica ou também denominada de ilícito omissivo próprio acarreta em falha ou ausência de funcionamento do serviço do Estado, que, possuindo conhecimento de uma situação irregular, não busca meios necessários para sanar a referida irregularidade ou se priva de tomar medidas compensatórias que a situação requer. O intuito é obstar se a inoperância do Estado frente ao dever constitucional de preservação do meio ambiente causasse eventual dano desarrazoado à coletividade (SILVA; THEODORO, 2016).

Acerca da responsabilidade civil ambiental por atos omissivos do Poder Público, explica Milaré (2016, p. 223) que:

Não se desconhece que a responsabilidade civil do Estado, na hipótese de omissão, forte no comando do art. 37 da CF/1988, é em regra, subjetiva. Mas não se ignora, também, que esse regime comum é excepcionado - em se tratando de tutela ambiental - por expressa previsão legal, em microsistema especial, que considera objetiva tal responsabilidade (art. 3º, IV c/c o art. 14, § 1º, da Lei 6.938/1981).

Na hipótese de omissão de violação de um dever específico, a responsabilidade da Administração é direta, tendo em vista que a omissão se caracteriza como causa exclusiva, ou, ao menos, principal do dano causado. Sem dúvida, o ponto enigmático e que ainda envolve uma certa polêmica diz respeito à possibilidade de responsabilização do Poder Público pelas situações em que contribui de maneira indireta para a geração dos danos ambientais, como, por exemplo, nos casos em que descumpre o seu dever genérico de fiscalizar o meio ambiente (BAHIA, 2012).

Nas palavras de Bahia (2012, p. 107):

A principal objeção a essa responsabilização seria a constatação de que acionar o Estado solidariamente com o terceiro degradador, em razão da omissão de seu fiscalizar e impedir a concretização da lesão ambiental, implicaria, na prática, na transferência para a própria sociedade, vítima da degradação, do dever de reparação. Em razão disso, inclinam-se os tribunais e a doutrina brasileira pela exigência da presença de culpa para a responsabilização do Poder Público nessas hipóteses.

Aduzem os defensores do entendimento referido que, caso a responsabilidade do Estado fosse objetiva nesses casos, ele teria uma atuação como “segurador universal” (BAHIA, 2012).

Em contrapartida desse entendimento, no ramo do direito ambiental, Mirra (2004, p. 08 apud BAHIA, 2017) “sustenta que, apesar de aceitável do ponto de vista político, a tese termina por contrariar frontalmente as previsões dos arts. 3º, IV e 14, §1º da Lei n º 6.938/81, que consideram que o poluidor sempre responde objetivamente pela degradação ambiental [...]”, inobstante se tratar de pessoa de direito público ou privado.

Conforme ressalta Bahia (2012, p. 109):

Esse foi o caminho trilhado pela segunda turma do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial n º 604725/PR. Destacam-se os seguintes trechos da ementa:

“AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO CAUSADO AO MEIO AMBIENTE. LEGITIMIDADE PASSIVA DO ENTE ESTATAL. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. RESPONSÁVEL DIRETO E INDIRETO. SOLIDARIEDADE. LITISCONSÓRCIO FACULTATIVO. ART. 267, IV DO CPC. PREQUESTIONAMENTO. AUSÊNCIA. SÚMULAS 282 E 356 DO STF. [...] 5. Ordinariamente, a responsabilidade civil do Estado, por omissão, é subjetiva ou por culpa, regime comum ou geral esse que, assentado no art. 37 da Constituição Federal, enfrenta duas exceções principais. Primeiro, quando a responsabilização objetiva do ente público decorrer de expressa previsão legal, em microsistema especial, como na proteção do meio ambiente (Lei 6.938/1981, art. 3º, IV, c/c o art. 14, § 1º). Segundo, quando as circunstâncias indicarem a presença de um standard ou dever de 110 ação estatal mais rigoroso do que aquele que jorra, consoante a construção doutrinária e jurisprudencial, do texto constitucional. 11. O conceito de poluidor, no Direito Ambiental brasileiro, é amplíssimo, confundindo-se, por expressa disposição legal, com o de degradador da qualidade ambiental, isto é, toda e qualquer “pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, direta ou indiretamente, por atividade causadora de degradação ambiental” (art. 3º, IV, da Lei 6.938/1981, grifo adicionado). 12. Para o fim de apuração do nexo de causalidade no dano urbanístico-ambiental e de eventual solidariedade passiva, equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem não se importa que façam, quem cala quando lhe cabe denunciar, quem financia para que façam e quem se beneficia quando outros fazem”.

Conforme o entendimento da Turma, encontram-se exceções à regra da responsabilidade subjetiva por atos omissivos do Estado, quais sejam, a ressalva

contida no texto legal de microssistema especial e a previsão de um dever estatal mais rigoroso. Desse modo, o julgado traz a conclusão no sentido de que o microssistema de proteção do meio ambiente configura normas específicas que obstam a ocorrência da responsabilidade civil subjetiva nas hipóteses de danos ambientais gerados por omissão estatal e, assim, a responsabilização do Estado segue a regra da teoria objetiva e da solidariedade (BAHIA, 2012).

Na sequência, Bahia (2012, p. 110) afirma que:

Em outra passagem, o acórdão determina que:

“13. A Administração é solidária, objetiva e ilimitadamente responsável, nos termos da Lei 6.938/1981, por danos urbanístico-ambientais decorrentes da omissão do seu dever de controlar e fiscalizar, na medida em que contribua, direta ou indiretamente, tanto para a degradação ambiental em si mesma, como para o seu agravamento, consolidação ou perpetuação, tudo sem prejuízo da adoção, contra o agente público relapso ou desidioso, de medidas disciplinares, penais, civis e no campo da improbidade administrativa. 11 14. No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). 15. A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil). 16. Ao acautelar a plena solvabilidade financeira e técnica do crédito ambiental, não se insere entre as aspirações da responsabilidade solidária e de execução subsidiária do Estado – sob pena de onerar duplamente a sociedade, romper a equação do princípio poluidor-pagador e inviabilizar a internalização das externalidades ambientais negativas – substituir, mitigar, postergar ou dificultar o dever, a cargo do degradador material ou principal, de recuperação integral do meio ambiente afetado e de indenização pelos prejuízos causados. 17. Como consequência da solidariedade e por se tratar de litisconsórcio facultativo, cabe ao autor da Ação optar por incluir ou não o ente público na petição inicial”.

Observa-se neste trecho que o tribunal tenta superar as dificuldades encontradas pela aplicação dos dispositivos da Lei nº 6.938/81, uma vez que, apesar de solidária, a responsabilidade do Poder Público, no caso de ocorrência do dano ambiental, é também subsidiária, de maneira que ele apenas integra as ações na condição de devedor “reserva”, que é apenas acionado para reparar o dano na hipótese do degradador principal se manter inerte (BAHIA, 2012).

Nesse sentido, tem-se entendido a possibilidade da responsabilização objetiva por atos omissivos, segundo o Colendo Superior Tribunal de Justiça, o Estado tem:

[...] o dever de preservar e fiscalizar a preservação do meio ambiente. Na hipótese, o Estado, no seu dever de fiscalização, deveria ter requerido o Estudo de Impacto Ambiental e seu respectivo relatório, bem como a realização de audiências públicas acerca do tema, ou até mesmo a paralisação da obra que causou o dano ambiental [...] (Resp. 604.735 STJ).

[...] A conclusão exarada pelo Tribunal a quo alinha-se à jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, orientada no sentido de reconhecer a legitimidade passiva de pessoa jurídica de direito público para figurar em ação que pretende a responsabilização por danos causados ao meio ambiente em decorrência de sua conduta omissiva quanto ao dever de fiscalizar. Igualmente, coaduna-se com o texto constitucional, que dispõe, em seu art. 23, VI, a competência comum para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios no que se refere à proteção do meio ambiente e combate à poluição em qualquer de suas formas. E, ainda, o art. 225, caput, também da CF, que prevê o direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (AgRg no Ag 973.577/SP, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe 19/12/2008).

Ainda, ressalta-se que o Superior Tribunal de Justiça mantém o entendimento sobre a possibilidade de responsabilização solidária do Estado por atos omissivos que resultam na ocorrência de danos ambientais:

ADMINISTRATIVO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO AMBIENTAL E URBANÍSTICO. CONSTRUÇÕES IRREGULARES. DEVER DE FISCALIZAÇÃO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO. CARÁTER SOLIDÁRIO, MAS DE EXECUÇÃO SUBSIDIÁRIA. PRECEDENTES.

1. A responsabilidade do Estado por dano ao meio ambiente decorrente de sua omissão no dever de fiscalização é de caráter solidário, mas de execução subsidiária, na condição de devedor-reserva.

Precedentes.

2. Há responsabilidade do Estado ainda que, por meios apenas indiretos, contribua para a consolidação, agravamento ou perpetuação dos danos experimentados pela sociedade. Hipótese que não se confunde com a situação de garantidor universal.

3. No caso dos autos, ainda que o acórdão recorrido tenha entendido pela inexistência de omissão específica, os fatos narrados apontam para o nexo claro entre a conduta do Estado e o dano, constituído pela edição de normativos e alvarás autorizando as construções violadoras do meio ambiente e não implementação das medidas repressivas às obras irregulares especificadas em lei local.

Ressalte-se, os danos permanecem sendo experimentados pela comunidade há mais de duas décadas e foram declarados pelo próprio ente público como notórios.

4. O reconhecimento da responsabilização solidária de execução subsidiária enseja que o Estado somente seja acionado para cumprimento da obrigação de demolição das construções irregulares após a devida demonstração de absoluta impossibilidade ou incapacidade de cumprimento da medida pelos demais réus, diretamente causadores dos danos, e, ainda, sem prejuízo de ação regressiva contra os agentes públicos ou particulares responsáveis.

5. Agravo interno a que se nega provimento.

(AgInt no REsp 1326903/DF, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 24/04/2018, DJe 30/04/2018) (grifo nosso).

Ao analisar a omissão no dever de fiscalização, bem como de licenciamento das atividades degradadoras, é merecedor de destaque o fato de que a responsabilização do Estado por danos causados ao meio ambiente se apoia em dois ramos do Direito e traz um inevitável confronto. Se, na seara do Direito Ambiental, há entendimento no sentido de que a responsabilidade por atos omissivos é objetiva, por outro lado, há aplicação da responsabilidade subjetiva no Direito Administrativo. Há, neste caso, uma incompatibilidade (THEODORO; SILVA, 2016). Neste sentido, sendo o Direito Ambiental um direito constitucional garantido tanto para as presentes como as futuras gerações, é possível afirmar que o modelo objetivo é o mais adequado em casos de omissão.

Conforme Milaré (2016, p. 267) ressalta:

O Poder Público poderá sempre figurar no pólo passivo de qualquer demanda dirigida à reparação do meio ambiente, forte no preceptivo constitucional que lhe impôs o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações. Se ele não for responsável por ter ocasionado.

No mesmo sentido entende o Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul:

DIREITO PÚBLICO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA - RESPONSABILIDADE POR DANO AMBIENTAL - SOLIDARIEDADE DOS DEMANDADOS: EMPRESA PRIVADA, ESTADO E MUNICÍPIO. —Citizen ActionII. 1 – A ação civil pública pode ser proposta contra o responsável direto, o responsável indireto ou contra ambos, pelos danos causados ao meio ambiente, por se tratar de responsabilidade solidária, a ensejar o litisconsórcio facultativo. —Citizen ActionII proposta na forma da lei. 2 - A omissão do Poder Público no tocante ao dever constitucional de assegurar proteção ao meio ambiente não exclui a responsabilidade dos particulares por suas condutas lesivas, bastando, para tanto, a existência do dano e nexos com a fonte poluidora ou degradadora. Ausência de medidas concretas por parte do Estado do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre tendentes, por seus agentes, a evitar a danosidade ambiental. Responsabilidades reconhecidas. Responsabilidade objetiva e responsabilidade IIin ommitendoll. Culpa. Embargos acolhidos. (33FLS.) (Embargos Infringentes Nº 70001620772, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto Lofego Canibal, Julgado em 01/06/2001).

Antônio Herman V. Benjamin, na condição de Relator do Recurso Especial nº 1.071.741 (BRASIL, Superior Tribunal de Justiça, 2009), entendeu que a responsabilidade do Estado, em casos de omissão, é, habitualmente, subjetiva ou por culpa, e que o referido comando suporta pelo menos duas exceções principais. Primeiro, quando se tratar de hipótese em que a responsabilização objetiva para omissão do Estado decorrer de determinação legal, em microssistema específico,

como na proteção do meio ambiente, conforme exposto na redação do artigo 3º, inciso IV e o artigo 14, § 1º da Lei nº 6.938/81. A segunda exceção consagra as circunstâncias que demonstrem a presença de um dever estatal (mais rígido), aquele que advém do texto constitucional (SILVA; THEODORO, 2016).

Dessa forma, pode-se concluir que há possibilidade de responsabilização por condutas omissivas do poder público em caso de dano ambiental, com base na teoria objetiva da responsabilidade civil, sendo desnecessária a comprovação de culpa. É certo que, em regra, a responsabilidade civil do Estado por omissão é subjetiva, forte no art. 37 da Constituição Federal de 1988. Contudo, a responsabilidade civil por atos omissivos em sede de tutela ambiental, conforme previsão na legislação especial, qual seja, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, é objetiva, sendo dever legal do Estado a proteção e preservação ambiental. Ressalta-se que, mesmo no sistema objetivo de responsabilização, é preciso provar o nexo causal entre a conduta (nesse caso, a omissão do Estado) e o dano subsequente.

No momento em que o Estado possui conhecimento da degradação ambiental, é essencial uma resposta por meio de órgão ambiental. Em caso de inércia, é coerente que a omissão estatal esteja fundada no descumprimento de dever legal sobre os fatos que são levados ao seu conhecimento, restando configurado nexo causal com o dano ambiental. Neste sentido, essa argumentação é acertada, isso porque é verificada a omissão na promoção das exigências legais para o licenciamento ambiental (SILVA; THEODORO, 2016).

Portanto, verifica-se que os tribunais estão constantemente decidindo no sentido de que a responsabilização civil do Estado por atos omissivos, que resultem em dano ambiental, é verificada na modalidade objetiva.

3.2.1 Estudo da configuração do nexo de causalidade entre a conduta omissiva e o dano ambiental

Feitas algumas considerações e conceituações sobre a responsabilização civil e as espécies de dano ambiental, passa-se a tratar dos critérios que demonstram o nexo de causalidade entre a conduta e o dano ambiental, pois, conforme exposto

anteriormente, a responsabilidade civil do Estado em decorrência de danos ambientais é objetiva, ou seja, independente de culpa, e, com base na teoria do risco integral. Isso tudo está embasado na redação dos artigos 37, § 6º e 225, da Constituição Federal e no artigo 3º, IV, Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81).

Nesse sentido, para a configuração da responsabilização do Estado é necessária a comprovação do nexo de causalidade entre a omissão do Estado e o dano decorrente. Outrossim, sabe-se que na responsabilidade civil subjetiva as principais questões recaem sobre o aspecto da culpa, e, na responsabilidade objetiva, estes se orientam com base na existência ou não do nexo de causalidade. Ressalta Milaré (2016, p. 209) que “em matéria ambiental, a Lei 6.938/81, como dito, ao adotar o regime de responsabilidade civil objetiva, afasta a investigação e a discussão do elemento interno (dolo ou culpa), mas não prescinde do nexo causal [...]”.

A prova do nexo de causalidade entre a conduta e dano é o aspecto mais importante da responsabilidade civil por danos ambientais, já que a referida responsabilização é atribuída independente de dolo ou culpa.

Ensina Steigleder (2004, p. 196) que “O nexo de causalidade é o fator aglutinante que permite que o risco se integre na unidade do ato que é fonte da obrigação de indenizar. É um elemento objetivo, pois alude a um vínculo externo entre o dano e o fato da pessoa [...]”.

Portanto, além da existência de prejuízo ao meio ambiente, é necessário estabelecer familiaridade entre a sua ocorrência e a fonte degradadora. Todavia, considerando a complexidade dos danos ambientais, a prova do nexo de causalidade se torna uma tarefa árdua.

Dito isso, importante ressaltar que uma das consequências diretas da formação da sociedade industrial diz respeito ao surgimento dos danos de exposição em massa, nos quais a concentração de vários atores e causas contribui para o acontecimento dos danos e, com isso, fortalecem a complexidade da determinação das relações causais e de consequência entre determinada atividade e o dano ambiental. Dessa forma, os danos ambientais são, seguidamente, produtos de várias causas simultâneas e sucessivas, não se apresentando de forma linear. De igual forma, a

própria complexidade inerente ao meio ambiente e às interações entre os bens ambientais e seus elementos, faz com que a incerteza científica seja considerada um dos grandes inconvenientes da prova do nexo causal (CARVALHO, 2008).

No mesmo sentido, aduz Benjamin (1998, p. 44), ao mencionar que “o dano ambiental, como de resto em outros domínios, pode ser resultado de várias causas concorrentes, simultâneas ou sucessivas, dificilmente tendo uma única e linear fonte”.

Carvalho e Damacena (2013, p. 128) apud Tonenilo (2019), observam que:

[...] as teorias tradicionais de interpretação e configuração subjuntiva do nexo causal, apresentam-se, na maioria dos casos, inadequadas para o tratamento de situações de danos ambientais, em razão da sua complexidade, enfatizando que são insuficientes para respaldo da responsabilização diante da ocorrência de alguns desastres.

Ainda, sobre a dificuldade na comprovação do nexo causal na ocorrência de dano ambiental, explica Bahia (2012, p. 2.017) que:

No campo ambiental, os problemas para a sua identificação são ainda mais aquilataados, por conta da complexidade ambiental, das constantes incertezas científicas que cercam a demonstração da relação de causa e efeito entre conduta e dano e em razão da gravidade e da globalidade destas lesões e ameaças.

Conforme aduz Carvalho (2008, p. 113):

As principais dificuldades para a prova do nexo causal são a *distância* (a separação espacial existente entre a fonte e os danos ambientais ocasionados por aquela), a *multiplicidade de fontes* (frequentemente, o resultado lesivo é fruto da concorrência de diferentes focos de emissão), o *tempo* (o fato de um dano não se manifestar até que tenha passado um determinado tempo também pode dificultar a prova do nexo causal) e a *dúvida científica* (os conhecimentos científicos em matéria ambiental são incompletos, contraditórios e imprecisos em muitos aspectos).

É certo que o nexo de causalidade na responsabilidade civil ambiental se mostra distinto dos danos em geral, uma vez que é comum, conforme explicado por Carvalho (2008), a existência de separação espacial, multiplicidade de fontes, o tempo entre a ocorrência do dano até o seu aparecimento, e, por fim, a dúvida científica acerca da matéria ambiental, especialmente sob o aspecto dos conhecimentos científicos.

Acerca do tema, Vianna (2004, p. 104) ressalta, ainda, que:

Como é cediço, as causas dos danos ao meio ambiente podem resultar das mais variadas condutas. Podem decorrer de várias ações conjuntas, dissociadas no tempo e no espaço, prejudicando sobremaneira a avaliação do nexo causal, entendido como o liame que liga conduta lesiva a resultado danoso. Na mesma esteira, difícil será a própria identificação do sujeito causador do dano ambiental [...].

Em razão das dificuldades apontadas para a comprovação do nexo de causalidade, algumas teorias foram analisadas com o intuito de facilitar e identificar qual a causa do dano. Steigleder (2004, p. 172) apud Toninelo (2019, p. 173) explica as seguintes teorias:

As teorias da equivalência das condições, causalidade adequada, causalidade direta e imediata são opções valorativas que o Direito produz para a identificação do que seja a causa de um dano. Para a teoria da causalidade adequada, por exemplo, há seleção, entre as diversas possíveis causas, daquela que se apresente idoneidade lesiva para a produção do dano. Essa avaliação da idoneidade lesiva é feita a partir de um juízo de adequação social da suposta causa (condição), percebendo-se se, em abstrato, aquela suposta causa tem aptidão para produzir o dano. Já para a teoria da equivalência das condições, o liame causal é aferido sempre que a condição tiver concorrido para o dano, mesmo que não seja a causa direta deste. Na hipótese de responsabilidade subjetiva, a culpabilidade do agente opera como um fator de limitação, impedindo-se que a busca da condição seja infinita. No contexto da responsabilidade objetiva, a limitação é feita através da periculosidade da atividade ou da omissão, aferindo-se se há conexão entre a atividade de risco e o dano.

Para a mitigação da prova do nexo causal, ao longo do tempo foram criadas algumas teorias, como a da causalidade adequada ou da equivalência, que se mostraram, conforme Catalá apud Carvalho (2008, p. 113) “ineficientes para a problemática ambiental, pois, por estarem fundadas dos elementos eminentemente fáticos, dificultam a prova do nexo causal [...]”.

Tendo em vista a “causalidade complexa” inerente ao dano ambiental e considerando a inadequação das teorias tradicionais para a matéria ambiental, semelhantes teorias têm sido ultrapassadas por uma atenuação do relevo do nexo causal (CARVALHO, 2008). A este respeito, Silva (2009, p. 318) discorre nos seguintes termos:

Nem sempre é fácil determinar ou identificar o responsável. Sendo apenas um *foco emissor* a identificação é simples. Se houver multiplicidade de focos já é mais difícil, mas é precisamente por isso que se justifica a regra da atenuação do relevo do nexo causal, bastando que a atividade do agente seja potencialmente degradante para sua implicação nas malhas da responsabilidade.

Nas palavras de Benjamin (1998, p. 46), “em complementação a esses esquemas apontados, o Direito Ambiental flexibiliza o rigor das teorias da causalidade adequada e da causalidade imediata (esta, segundo a doutrina nacional, adotada pelo Código Civil brasileiro), aproximando-se do critério da equivalência das condições”.

Segundo tal entendimento, a mera probabilidade que a atividade desenvolvida ocasione determinado dano ambiental deve ser suficiente para a responsabilização do empreendedor, com a condição de que essa probabilidade seja determinante.

Para Canotilho apud Carvalho (2008, p. 116):

Só existe responsabilidade civil se houver provada a existência de uma relação causa-efeito entre o fato e o dano. Esta relação de causalidade não tem que ser determinística, como uma relação mecânica, mas deve ser uma causa probabilística. Considera-se que um determinado fato foi a causa de um determinado dano se, de acordo com as regras da experiência normal, aquele tipo de fatos for adequado a causar aquele tipo de danos.

Dessa forma, o nexos de causalidade é mensurado através de uma avaliação jurídica da probabilidade/improbabilidade de certa atividade ter ocasionado o dano. Essa avaliação passa pela perquirição jurídica do diagnóstico científico (laudos periciais), determinando um reconhecimento da análise científica para a probabilidade jurídica, conferindo, ou não, a imputação objetiva com base na causalidade probabilística entre a conduta e o dano ambiental (CARVALHO, 2008).

Diante de cada caso específico, o operador do direito deverá analisar e interpretar a melhor teoria a ser aplicada para o adequado tratamento das situações adversas, sobretudo em relação aos danos ambientais [...] (TONINELO, 2019) e, especialmente, em tempos de ocorrência de desastres ambientais de grande magnitude, resultante de atos omissivos do Poder Público.

Conforme entendimento empregado pelo Superior Tribunal de Justiça - STJ, em julgado no qual o Min. Herman Benjamin foi relator, acerca do nexos de causalidade, para fins de responsabilização civil pelo dano ambiental, este assim se manifestou: “[...] equiparam-se quem faz, quem não faz quando deveria fazer, quem deixa fazer, quem não se importa que façam, quem financia para que façam, e quem se beneficia quando outros fazem” (BENJAMIN apud MIRRA, 2019, p. 56).

Dessa forma, estendem-se diversas possibilidades de responsabilização de condutas, tanto comissivas, como omissivas, bem como de atividades degradadoras, com a ampliação do rol dos sujeitos responsáveis pelas degradações ambientais. Conforme aduz Mirra (2019, p. 56):

Exemplos expressivos a esse respeito são: a) a possibilidade da responsabilização civil do adquirente de determinado bem imóvel ou de determinado estabelecimento comercial pelo passivo ambiental, independentemente de ter sido ele o causador ou não do dano ao meio ambiente. É o caso, recorrente na prática, do adquirente de imóvel rural destituído de reserva florestal legal ou de áreas de preservação permanente, que fica obrigado a recompor a vegetação no local, independentemente de ter sido o responsável direto pelo desmatamento, dada, inclusive, a natureza *propter rem* da obrigação em causa, conforme orientação jurisprudencial firmada pelo STJ.³⁴ b) a possibilidade da responsabilização de determinadas atividades geradoras de resíduos que, mesmo após a utilização do produto pelo destinatário final, ainda permanecem responsáveis pelos danos ambientais causados pelo descarte e pela destinação final desse mesmo produto – a denominada responsabilidade civil ambiental pós-consumo. É o que se dá com os agrotóxicos (Lei n. 7.802/1989), os pneus (Res. Conama n. 416/2009), as pilhas e baterias de telefone celular (Res. Conama n. 401/2008), as embalagens tipo “pet”,³⁵ os resíduos sólidos em geral (Lei n. 12.305/2010).³⁶ c) a possibilidade da responsabilização civil das instituições financeiras que concedem crédito ou financiamento para atividades efetiva ou potencialmente lesivas ao meio ambiente. d) a possibilidade de responsabilização civil do Poder Público pela omissão no dever de controle e fiscalização das atividades degradadoras.

Sobre a responsabilidade civil do Estado por atos omissivos e a formação do nexo de causalidade, Fensterseifer (2011, p. 336) explica:

Os níveis alarmantes de desmatamento nas regiões da Floresta Amazônica e do Pantanal Mato-Grossense – ambos tidos como patrimônio nacional pelo art. 225, § 4º, da nossa Lei Fundamental –, com queimadas constantes e o avanço desenfreado das fronteiras agrícola e pecuária sobre o seus territórios, bem como aumento galopante da frota de veículos automotores (grandes emissores de gases responsáveis pelo aquecimento global), especialmente na Região Sudeste do país, sem que meios alternativos (e limpos) de transporte coletivo (por exemplo, sistema ferroviário) sejam criados de modo significativo pelo Estado, dão indícios fortes da omissão estatal no tocante ao seu dever constitucional de tutelar o ambiente, contribuindo, mesmo que indiretamente, com o aquecimento global e o aumento de ocorrência de episódios climáticos extremos. Soma-se a isso tudo a flagrante omissão em termos de políticas públicas – federais, estaduais e municipais – voltadas ao combate efetivo das causas do aquecimento global, sendo certo que, conforme dispõe a própria norma constitucional, trata-se de competência material comum a todos os entes federativos “proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas” (art. 23, VI), e, portanto, a responsabilidade deve ser solidária entre eles diante da ocorrência de dano ambiental atrelado às mudanças climáticas. A relação causal, mesmo que indireta – ocasionada pela omissão estatal –, atua no sentido de afastar a excludente da força maior, de modo a caracterizar a responsabilidade do Estado no tocante à indenização das vítimas de desastres ambientais relacionados aos efeitos das mudanças

climáticas, especialmente quando os danos sofridos por tais pessoas agredam os seus direitos fundamentais e dignidade

A prova do nexo causal no âmbito da responsabilidade civil por dano ambiental se mostra complexa e, para tanto, criaram-se teorias para a facilitação da sua configuração. Dito isso, cabe ao operador do direito analisar o caso concreto e a melhor forma de aplicação da teoria, com o intuito de possibilitar a busca do responsável pela degradação ambiental e a efetivação da sua recuperação.

3.2.2 Amplitude da responsabilização

A responsabilização civil ambiental, na maioria das vezes, apresenta mais de um causador, o que ensejará a responsabilização solidária.

A lei não determina a responsabilidade solidária passiva de forma arbitrária. Diante disso, responsabilizar de forma solidária depende de imposição de obrigação, e, para isso, tem que haver causa jurídica. A lei impõe a responsabilidade passiva solidária como resultado do comportamento que infringe sua cláusula (CAVALIERI FILHO, 2019).

Existem dois tipos de solidariedade previstos no ordenamento jurídico pátrio, a primeira solidariedade é a existência de vínculo jurídico entre duas ou mais pessoas, como no caso de comodato, artigo 585; do mandato, artigo 680; da fiança, artigo 829; da sociedade, artigo 1.009; da gestão de negócios, artigo 867; etc., todos do Código Civil brasileiro.

A segunda solidariedade legal é a participação em ato ilícito. É o que se verifica da leitura do artigo 942 do Código Civil, que diz o seguinte “[...] e, se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação”. De igual forma, o seu parágrafo único: “São solidariamente responsáveis com os autores os coautores [...]” (CAVALIERI FILHO, 2009).

Explica Cavalieri Filho (2019, p. 84) que:

Portanto, em se tratando de solidariedade passiva decorrente de ato ilícito, o texto legal (art. 942 do CC 2002) acima transcrito é de absoluta clareza ao estabelecer que ela decorre da participação em ato ilícito: “se a ofensa tiver **mais de um autor**”. O termo autor indica quem pratica a ação ou

omissão necessária para a realização do ato ilícito. No mesmo sentido o seu parágrafo único: “São solidariamente responsáveis com os autores os **coautores** e as pessoas designadas no art. 932”. E assim é desde longa data; para não regredirmos demasiadamente, basta lembrar que o art. 942 do Código Civil vigente é reprodução fiel do ar. 1.518 do Código de 1916.

Ainda, em relação à responsabilidade solidária em casos de dano ambiental, observa-se o disposto no artigo 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que, conforme sua redação, aduz: “*considera-se poluidor toda a pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, responsável, **direta ou indiretamente**, por atividade causadora de degradação ambiental*” (BRASIL, 1981, texto digital). Dito isto, todos aqueles que de alguma forma contribuírem para a ocorrência do dano ambiental, devem responder integralmente por ele.

Ademais, Barcessat apud Toninelo (2019, p. 183):

[...] a solidariedade, que excepciona a regra de que ao devedor não incumbe pagar nada mais do que deve em razão de sua ação ou omissão individual, abre caminho para a comunicabilidade plena entre todos os copoluidores, que direta ou indiretamente tenham contribuído para o dano, fazendo com que a reparação seja mais rápida e eficaz.

Ressalta-se que a solidariedade em casos de responsabilização por dano ambiental possui um papel de grande relevância, uma vez que possibilita uma melhor e mais efetiva reparação, contribuindo para uma efetiva aplicabilidade do instituto da responsabilização civil por danos ambientais.

Ainda, entende Benjamin (1998, p. 38) que a aplicação da “solidariedade, no caso, é não só decorrência de atributos particulares dos sujeitos responsáveis e da modalidade de atividade, mas também da própria indivisibilidade do dano, consequência de ser o meio ambiente uma unidade infragmentável”.

Colaciona-se o julgamento do Resp. 1799578/SP (2019/0020670-6) de relatoria do Min. Herman Benjamin acerca da responsabilização solidária em matéria ambiental:

AMBIENTAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. GRAVE DANO AMBIENTAL. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DAS EMPRESAS. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO, ART. 535, II, DO CPC. FALTA PARCIAL DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA 211 DO STJ. 1. A parte recorrente sustenta que o art. 535, II do CPC foi violado, mas deixa de apontar, de forma clara, o vício em que teria incorrido o acórdão impugnado. Assim, é inviável o conhecimento do Recurso Especial nesse ponto, ante o óbice da Súmula 284/STF. 2. A indicada afronta aos arts. 3º, 267, 295, 301, 329 e 330 do CPC de 1973 não pode ser analisada, pois o Tribunal de

origem não emitiu juízo de valor sobre esses dispositivos legais. O Superior Tribunal de Justiça entende ser inviável o conhecimento do Recurso Especial quando os artigos tidos por violados não foram apreciados pelo Tribunal *a quo*, a despeito da oposição de Embargos de Declaração, haja vista a ausência do requisito do prequestionamento. Incide, na espécie, a Súmula 211/STJ [...].

Ainda, sobre o entendimento acerca da responsabilização solidária decorrente de danos ambientais, o Resp. 1221019/SP de Relatoria do Min. Francisco Falcão:

AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 DO CPC/73. ALEGAÇÕES GENÉRICAS. SÚMULA N. 284/STF. DANOS AMBIENTAIS. CONSTRUÇÃO IRREGULAR. CITAÇÃO DOS POSSUIDORES E PROPRIETÁRIOS. LITISCONSÓRCIO PASSIVO FACULTATIVO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DOS POLUIDORES DIRETOS E INDIRETOS. PRECEDENTES.

I - Na origem, cuida-se de ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo em desfavor do Estado de São Paulo e do Município de Mairiporã objetivando a regularização do empreendimento (loteamento), a recuperação de danos ambientais e reparação de eventuais danos aos adquirentes dos lotes.

II - Inviável o conhecimento da alegada violação do art. 535 do CPC/1973 quando o recorrente, apesar de anunciar que o acórdão recorrido foi omisso, contraditório ou obscuro, apresenta arrazoado genérico, sem desenvolver argumentos para demonstrar especificamente a suposta mácula. Incide na espécie o enunciado n. 284 da Súmula n. do STF.

III - Acórdão regional recorrido está em desconformidade com a jurisprudência do STJ no sentido de que "[o] autor pode demandar qualquer um dos poluidores, isoladamente, ou em conjunto pelo todo, de modo que não há obrigatoriedade de se formar o litisconsórcio passivo necessário com os adquirentes e possuidores dos lotes" (REsp n. 1.708.271/SP, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 11/9/2018, DJe 16/11/2018). Outros precedentes: REsp n.

1.694.032/SC, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/4/2018, DJe 21/11/2018; REsp n. 1.358.112/SC, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 20/6/2013, DJe 28/6/2013; REsp n. 1.328.874/SP, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, julgado em 25/6/2013, DJe 5/8/2013; e REsp n.

884.150/MT, Rel. Ministro Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 19/6/2008, DJe 7/8/2008.

IV - Agravo interno provido para dar provimento ao recurso especial.

(AgInt no AREsp 1221019/SP, Rel. Ministro FRANCISCO FALCÃO, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/02/2019, DJe 26/02/2019).

Assim, em decorrência dessa solidariedade, é possível a responsabilização de toda a cadeia produtiva que contribuiu, mesmo que indiretamente, para a ocorrência do dano ambiental (TONINELO apud STEIGLEDER, 2019). Além disso, aquele que adquire uma área degradada, independentemente de ser o causador do dano, assume o dever de manter a integridade do ecossistema, tornando-se responsável, a partir da

obrigação *propter rem*, decorrente do direito real exercício sobre a área, sem prejuízo da responsabilização solidária entre os causadores do dano (TONINELO, 2019).

Nesse viés, é o entendimento do Superior Tribunal de Justiça, através do Min. Herman Benjamin:

ADMINISTRATIVO. DIREITO AMBIENTAL. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE - APP. RIO SANTO ANTÔNIO. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO À INDENIZAÇÃO. DANOS AMBIENTAIS. OBRIGAÇÃO PROPTER REM.

PRAZO PRESCRICIONAL. VACATIO LEGIS NÃO SE PRESUME.

1. Restrição de uso decorrente da legislação ambiental é simples limitação administrativa, e não se confunde com o desapossamento típico da desapropriação indireta. Dessa forma não enseja ao proprietário direito à indenização, mais ainda quando o imóvel foi adquirido após a entrada em vigência da norma de proteção do meio ambiente, o que afasta qualquer pretensão de boa-fé objetiva do atual titular do domínio: AgRg nos EDcl no REsp 1.417.632/MG, Rel.

Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.2.2014; AgRg nos EDcl no REsp 1.334.228/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 11.12.2013, e REsp 1.394.025/MS, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 18.10.2013.

2. A obrigação de reparação dos danos ambientais é propter rem, sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores do dano, descabendo falar em direito adquirido à degradação. O novo proprietário assume o ônus de manter a integridade do ecossistema protegido, tornando-se responsável pela recuperação, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento ou destruição: AgRg no REsp 1.367.968/SP, Rel. Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 12.3.2014, e REsp 1.251.697/PR, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 17.4.2012 [...]

(REsp 1241630/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 23/06/2015, DJe 19/04/2017) (grifo nosso).

Ainda, de relatoria do Min. Herman Benjamin, acerca da possibilidade de responsabilização solidária do proprietário de área de preservação permanente:

AMBIENTAL. LIMITAÇÃO ADMINISTRATIVA. FUNÇÃO ECOLÓGICA DA PROPRIEDADE. ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. MÍNIMO ECOLÓGICO. DEVER DE REFLORESTAMENTO. OBRIGAÇÃO PROPTER REM. ART. 18, § 1º, DO CÓDIGO FLORESTAL de 1965. REGRA DE TRANSIÇÃO.

1. Inexiste direito ilimitado ou absoluto de utilização das potencialidades econômicas de imóvel, pois antes até "da promulgação da Constituição vigente, o legislador já cuidava de impor algumas restrições ao uso da propriedade com o escopo de preservar o meio ambiente" (REsp 628.588/SP, Rel. Min. Eliana Calmon, Primeira Seção, DJe 9.2.2009), tarefa essa que, no regime constitucional de 1988, fundamenta-se na função ecológica do domínio e posse.

2. Pressupostos internos do direito de propriedade no Brasil, as Áreas de Preservação Permanente e a Reserva Legal visam a assegurar o mínimo ecológico do imóvel, sob o manto da inafastável garantia constitucional dos "processos ecológicos essenciais" e da "diversidade biológica". Componentes genéticos e inafastáveis, por se fundirem com o texto da Constituição, exteriorizam-se na forma de limitação administrativa, técnica

jurídica de intervenção estatal, em favor do interesse público, nas atividades humanas, na propriedade e na ordem econômica, com o intuito de discipliná-las, organizá-las, circunscrevê-las, adequá-las, condicioná-las, controlá-las e fiscalizá-las. Sem configurar desapossamento ou desapropriação indireta, a limitação administrativa opera por meio da imposição de obrigações de não fazer (*non facere*), de fazer (*facere*) e de suportar (*pati*), e caracteriza-se, normalmente, pela generalidade da previsão primária, interesse público, imperatividade, unilateralidade e gratuidade. Precedentes do STJ.

3. "A obrigação de reparação dos danos ambientais é *propter rem*" (REsp 1.090.968/SP, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, DJe 3.8.2010), sem prejuízo da solidariedade entre os vários causadores do dano, descabendo falar em direito adquirido à degradação. O "novo proprietário assume o ônus de manter a preservação, tornando-se responsável pela reposição, mesmo que não tenha contribuído para o desmatamento. Precedentes" (REsp 926.750/MG, Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJ 4.10.2007; em igual sentido, entre outros, REsp 343.741/PR, Rel. Min. Franciulli Netto, Segunda Turma, DJ 7.10.2002; REsp 843.036/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 9.11.2006; EDcl no Ag 1.224.056/SP, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 6.8.2010; AgRg no REsp 1.206.484/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29.3.2011; AgRg nos EDcl no REsp 1.203.101/SP, Rel. Min. Hamilton Carvalhido, Primeira Turma, DJe 18.2.2011). Logo, a obrigação de reflorestamento com espécies nativas pode "ser imediatamente exigível do proprietário atual, independentemente de qualquer indagação a respeito de boa-fé do adquirente ou de outro nexos causal que não o que se estabelece pela titularidade do domínio" (REsp 1.179.316/SP, Rel. Min. Teori Albino Zavascki, Primeira Turma, DJe 29.6.2010) [...]

(REsp 1240122/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 28/06/2011, DJe 11/09/2012).

Nesse sentido, verifica-se que quando vários agentes tiverem contribuído para a ocorrência do dano ambiental, estes serão solidariamente responsáveis pelos danos praticados, isso com base nos artigos 3º, inciso IV, da Lei nº 6.938/1981, combinado com o art. 942, do Código Civil brasileiro (Lei nº 10.406/2002), de acordo com entendimentos doutrinários e jurisprudenciais.

4 RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO E OS DESASTRES AMBIENTAIS

Neste capítulo pretende-se estudar a ocorrência dos desastres ambientais no Brasil nos últimos anos e os métodos de compensação, perpassando pela análise e conceituação da responsabilidade civil do Poder Público em relação aos desastres ambientais. Além disso, ressaltar-se-á a possibilidade de responsabilização solidária do Estado por atos omissivos decorrentes de suas omissões. Por último, analisar-se-á a efetivação dos princípios da precaução e da prevenção como instrumentos de prevenção do Estado em caso de desastres ambientais.

4.1 A ocorrência dos desastres ambientais e o método de compensação, com ênfase na obrigação legal do Estado de amparo pós-desastre

Com a explosão tecnológica e científica verificada nas últimas décadas e do seu emprego econômico, sobrevieram novas modalidades pós-industriais de perigos e riscos. Esses riscos e perigos são demonstrados pela sua maior complexidade probatória, que engloba sua existência e eventuais consequências nocivas. As referidas atividades e produtos, que advêm de uma ciência pós-industrial, mostram-se como um elemento de uma explosão desenvolvida da ciência que não foi amparada em uma compreensão científica segura das consequências danosas de sua utilização indiscriminada (CARVALHO, 2008).

O crescimento e desenvolvimento da sociedade não trouxeram somente benefícios, mas também a produção de ameaças advindas da modernidade. Com o início da sociedade industrial e do capitalismo, observou-se, de forma marcante, o uso indiscriminado dos recursos naturais, sem qualquer zelo acerca das consequências deste ato.

Diante disso, conforme ensina Carvalho (2008, p. 66):

[...] a passagem de uma forma industrial mecanicista para uma formatação tecnologicamente potencializada (pós-industrial) é capaz de exercer profundas irritações e ressonâncias no direito, inclusive com a institucionalização do direito ambiental, para lidar com os danos e riscos ecológicos produzidos por essa sociedade (através da denominação riscos ambientais).

Os riscos perpassam a evolução humana, visto como fatores inerentes à busca pelo acréscimo econômico e social, baseados nas multiplicidades de relações e exposições derivadas dos avanços tecnológicos, científicos e industriais ocorridos nas últimas décadas (BELCHIOR; BRAGA; THEMUDO, 2017).

A partir disso, cria-se a sociedade de risco, que, nas palavras do filósofo/sociólogo alemão Ulrich Beck (2016), é aquela onde, em razão das condições econômicas, tecnológicas e industriais, a sociedade passa a ser submetida a sérios riscos. Esses riscos se traduzem na probabilidade de ocorrência de uma catástrofe, um desastre, ou um dano à sociedade.

No mesmo sentido, Carvalho (2008) ressalta que a sociedade atual se posiciona em uma situação de “autodestruição”, sendo que as ameaças decorrentes da sociedade industrial possuem natureza tecnológica, política e ecológica. Ao mesmo tempo em que na sociedade industrial se verifica uma certa previsibilidade dos resultados negativos dos processos produtivos que advém do capitalismo, na denominada sociedade de risco, que não deixa de ser uma sociedade industrial, contudo, é potencializada pelo desenvolvimento técnico e científico, “há um incremento no grau de incerteza quanto às consequências das atividades e tecnologias empregadas nos processos econômicos” (CARVALHO, 2008, p. 14).

Conforme ensina Carvalho (2008, p. 68):

Os riscos ecológicos gerados pelas novas tecnologias tratam-se, na maioria das vezes, de riscos abstratos, e seu contexto de incerteza científica tem grande conexão com a principal característica dos problemas ecológicos, ou seja, a complexidade. Este se trata de problemas de uma nova formatação, pois consistem em questões que não dizem respeito apenas a relações ou interferências entre sistemas sociais (direito, economia e política), mas são dotados de uma complexidade potencializada, por decorrerem das relações tidas entre a sociedade (comunicação) e seu ambiente (extra comunicação).

Na sociedade moderna e pós-industrial, em que pese toda a evolução tecnológica e científica desenvolvida, cada vez mais é possível verificar a intervenção humana que recai sobre o meio ambiente, fazendo com que os desastres não sejam somente naturais (TONINELO, 2019).

Conforme Carvalho e Damacena apud Toninelo (2019, p. 91):

Desta forma, a noção de desastres foi mudando com o passar do tempo, e, apesar das dificuldades, para fins didáticos, os desastres são constantemente descritos e classificados segundo as suas causas, como naturais (*natural disasters*), antropogênicos (*man-made disasters*).

Normalmente, os desastres humanos (ou antropogênicos) são aqueles provocados por ações ou omissões humanas. São produzidos por fatores de origem interna, relacionando-se com o próprio ser humano, como autor ou vítimas dos desastres (BARCESSAT apud TONINELO, 2019, p. 91).

É possível verificar que, ao longo dos anos, a sociedade passou por transformações que implicaram no aumento dos riscos ambientais, sendo grande parte deles advindos de atividades e produtos com pouca pesquisa científica acerca dos seus resultados. Os grandes desastres ambientais têm trazido ao ordenamento

jurídico pátrio importantes questionamentos, notadamente pela ótica da responsabilização civil do Estado, isso porque, conforme já exposto, é dever constitucional do Estado a defesa e preservação do meio ambiente, para as atuais e futuras gerações.

Dito isso, conforme o disposto no Decreto nº 7.257, que trata do Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, desastre, segundo o artigo 2º, II, é o “resultado de eventos adversos, naturais ou provocados pelo homem sobre um ecossistema vulnerável, causando danos humanos, materiais ou ambientais e consequentes prejuízos econômicos e sociais” (BRASIL, 2010, texto digital).

Verifica-se, *lato sensu*, que o desastre ambiental possui consequências que não finalizam com o evento em si. Os seus impactos se prolongam no tempo e bifurcam-se como uma reação em cadeia, que inicia desde o prejuízo imediato da empresa em responder civilmente pelos danos até os resultados que outras empresas sofrerão por conta da relação de dependência, além do ônus de reconstrução do ecossistema eventualmente destruído, entre outros (CASSALI, 2017).

Ainda, a Lei nº 12.608, que trata da gestão dos desastres, é composta pela prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação. O artigo 2º, § 2º da referida lei aduz que a incerteza quanto ao risco de desastre não deve representar óbice para que medidas de prevenção e mitigação sejam adotadas (CASSALI, 2017).

Os riscos ambientais possuem mais algumas características como, por exemplo, a invisibilidade, que decorre da ausência de conhecimento científico, de uma parcela significativa da população, e da falta de percepção dos sentidos humanos; a globalidade, assim considerada, na medida em que os riscos ambientais são amplos, muitas vezes não possuindo limites territoriais; e, por fim, a transtemporalidade, que consiste na relação direta entre o risco abstrato e o controle e a descrição do futuro (CARVALHO, 2008).

Outro aspecto que merece destaque é a compensação do risco ambiental, que, nas palavras de Carvalho apud Cassali (2017, p. 115) se constitui em uma: “das fases do desastre, cuja gestão deve compreender também prevenção, mitigação, resposta de emergência e reconstrução”.

Ainda, o mesmo autor ressalta que:

A fase de compensação consiste em uma fase pós-desastre, com o escopo de auxílio financeiro às vítimas, às propriedades atingidas e ao meio ambiente afetado (em seus bens e serviços). Esta fase geralmente toma a forma de seguro privado, assistência governamental ou sistema de responsabilização civil via ação jurisdicional. Contudo, apesar de tratar-se de uma forma de atuação e de estratégias pós-desastre, esta fase apresenta uma função de grande relevo no círculo de gerenciamento do risco, ou seja, podendo mitigar as consequências negativas do evento em questão bem como prevenir futuros eventos catastróficos (CASSALI, 2017, p. 115).

O destaque desta etapa, em que pese ocorrer após o desastre, é verificado não somente na tentativa de amenizar os danos e prejuízos averiguados, mas, especialmente, em evitar que permaneçam as condições que favoreceram a ocorrência do desastre, a exemplo das vulnerabilidades socioambientais eventualmente existentes. Por este motivo, o autor citado contempla esta fase como relevante em meio ao processo e gestão do risco, uma vez que, através dela, é possível mitigar os resultados negativos do evento e também prevenir futuros desastres (CASSALI, 2017).

Dessa forma, Leite e Belchior apud Cechet (2016), acerca da atuação do Estado, ressaltam que:

A fim de evitar tal fenômeno, o Estado deve atuar de forma proativa, criando uma gestão de suas ações ambientais, com a devida fiscalização de riscos, visando a prevenir ou, ao menos, a amenizar danos, conduzindo à correta responsabilização dos responsáveis. Ressalte-se que o Direito, como ciência, deve aproveitar seu papel para trazer à tona a discussão a respeito de novas formas de sociabilidade, buscando a criação de instrumentos jurídicos eficazes no gerenciamento preventivo de riscos, assentando-se nos princípios da prevenção e da precaução, bem como da responsabilização e da solidariedade (CECHET, 2016, p. 10).

É necessário que o Estado possua uma melhor organização e facilitação ao acesso de canais de participação, gestão e decisão das demandas e impactos resultantes da irresponsabilidade política no controle de processos econômicos de exploração inconsequente dos recursos naturais em escala planetária (CANOTILHO apud CECHET, 2016).

A partir disso, salienta-se que a sociedade necessita, com urgência, criar instrumentos que se adaptem ao cenário atual, pois seu desenvolvimento não observou as necessidades de implementação de planos de contingência (CECHET, 2016).

Conforme já explicitado, na sociedade moderna e pós-industrial se observa, cada vez mais, a intervenção humana recaindo sobre o meio ambiente e, como consequência, a produção de desastres ocasionados homens. Os referidos desastres ambientais são denominados antropogênicos, pois são aqueles provocados através de ações ou omissões humanas. No Brasil, destacam-se três grandes desastres ambientais, dois decorrentes de rompimento de barragens de mineração, ocorridos no Estado de Minas Gerais, entre os anos de 2015 e 2019 e o mais recente que se trata da ocorrência de vazamento de óleo no litoral nordestino, que iniciou no mês de agosto do corrente ano.

No dia 05 de novembro de 2015 ocorreu o rompimento da barragem de Fundão, da mineradora Samarco S/A, no município de Mariana/MG, com consequente lançamento de 45 milhões de metros cúbicos de rejeito no meio ambiente. A extensão territorial atingida foi assustadoramente grande, ultrapassando a barragem de Santarém, percorrendo 55 quilômetros pelo rio Gualaxo do Norte até o rio do Carmo, e outros 22 quilômetros até o rio Doce. A onda de rejeitos que assolou o subdistrito de Bento Rodrigues era composto especialmente de óxido de ferro e sílica, deixando um rastro de destruição até o litoral do Estado do Espírito Santo, percorrendo 663,2 quilômetros de cursos de água (AZEVEDO, 2015).

A tragédia ocorrida em Mariana/MG é considerada, historicamente, um dos maiores acidentes em volume de material despejado por barragens de rejeitos de mineração (AZEVEDO, 2015).

O Laudo Técnico Preliminar, elaborado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) e concluído em 26 de novembro de 2015, apurou que o nível de impacto na região foi profundo de tal forma ao longo de diversos estratos ecológicos que é impossível determinar um prazo de retorno da fauna ao local. O desastre resultou na destruição de 1.469 hectares, incluindo Áreas de Preservação Permanente (APP). Ainda, ao longo do trecho atingido, foram identificados inúmeros danos socioambientais, quais sejam: isolamento de áreas habitadas; fragmentação de habitats; destruição de vegetação nativa; mortandade de animais domésticos, silvestres e de produção; alteração na qualidade e quantidade de água; e sensação de desamparo e perigo da população (IBAMA, 2015, texto digital).

Considerando sua magnitude, o desastre ocorrido pode ser definido como um dos mais notáveis envolvendo barragens de rejeitos de mineração, especialmente em decorrência dos danos ambientais gerados para os meios físicos, biótico e socioeconômico, alterando radicalmente a bacia do rio Doce e de outras vias fluviais atingidas (BARROS; CARVALHO; COTA; FACURY; JUNIOR, 2019).

A empresa Samarco S/A possui como atividade a extração de minério de ferro na região de Mariana, em Minas Gerais, faz o seu transporte até Anchieta, no Espírito Santo. Neste local, o produto é transformado em pelotas de minério e são encaminhadas em porto próprio para serem vendidas ao exterior (PEREIRA, 2019).

Desde então, diversas medidas judiciais e extrajudiciais estão sendo tomadas pelo poder público, visando responsabilizar a Samarco S/A, que é uma empresa controlada por duas sociedades empresárias, a Vale S/A e BHP Billiton Brasil LTDA., bem como com o objetivo de reparar os prejuízos causados pelo rompimento da barragem como, por exemplo, a assinatura de Termo de Compromisso Preliminar entre a companhia, o Ministério Público de Minas Gerais e o Ministério Público Federal, com a prestação de caução para a tutela ambiental emergencial e da instauração de inquéritos civis e criminais e, por último, do ajuizamento de ações civis públicas (BELCHIOR; PRIMO, 2016).

Ademais, outra obrigação contemplada no Termo de Ajustamento de Conduta diz respeito ao reflorestamento de 10 mil hectares, além da regeneração ambiental de outros 30 mil hectares. Ressalta-se que no referido termo foram delimitadas as seguintes questões:

O referido termo foi delimitado pelos seguintes capítulos: 1) Cláusulas Gerais; 2) Programas Socioeconômicos (Organização Social, Infraestrutura, Educação/Cultura/Lazer, Saúde, Inovação, Economia, Gerenciamento do Plano de Ações); 3) Programas Socioambientais (Gestão dos Rejeitos e Recuperação da Qualidade da Água, Restauração Florestal e Produção de Água, Conversão da Biodiversidade, Segurança Hídrica e Qualidade da Água, Educação/Comunicação/Informação, Preservação e Segurança Ambiental, Gestão e Uso Sustentável da Terra, Gerenciamento do Plano de Ações); 4) Regras Gerais Aplicáveis aos Programas Socioambientais e Socioeconômicos (Possibilidade de Contratação de Empresas Especializadas, Planejamento e Fiscalização, Auditoria Independente, Revisão dos Programas, Medidas Emergenciais, Outras Disposições); 5) Gestora e Executora dos Programas Socioeconômicos e Socioambientais (Fundação de Direito Privado, Comitê Interfederativo, Painel Consultivo de Especialistas, Penalidades); 6) Cláusulas Finais, Regras Transitórias (PENNA; REZENDE, 2018, p. 17).

Inobstante a ocorrência do grande desastre ambiental em Minas Gerais, no ano de 2015, novamente, em janeiro de 2019, ocorreu novo prejuízo ambiental e humano, ocasionado pela indústria de mineração no Estado de Minas Gerais. Nas adjacências do município de Brumadinho, uma enorme área foi atingida por lama de rejeitos de minérios oriundos de uma barragem desativada – Barragem da Mina do Córrego do Feijão –, que está sob responsabilidade da empresa brasileira Vale S/A (ALVES, 2019).

De acordo com os dados da Defesa Civil, em decorrência do rompimento da barragem da mineradora Vale S/A, contabilizou-se 228 mortes, sendo que ainda existem 49 pessoas desaparecidas (AGENCIA BRASIL, 2019, texto digital). Ademais, os rejeitos de minério de ferro se dissiparam por diversas propriedades vizinhas e atingiram o Rio Paraopeba, responsável pelo abastecimento de água potável da região e afluente do Rio São Francisco. Contudo, ainda não existem estudos precisos sobre os danos ambientais ocasionados na região e sobre os impactos decorrentes não imediatamente identificáveis. Ainda, os estudos realizados no Rio Paraopeba, indicam a presença de metais como chumbo, mercúrio, cádmio e zinco, que contaminam a água e o leito do rio (FORMENTI; PEREIRA, 2019).

O fatídico evento de Brumadinho/MG demonstrou, novamente, não só o despreparo da empresa responsável, mas igualmente do Poder Público, em agir de forma célere em momentos de crise, de ocorrências de eventos danosos, notadamente nos desastres ambientais relacionados ao meio ambiente (TONINELO, 2019).

Recentemente, o litoral do nordeste tem presenciado, desde o dia 30 de setembro de 2019, outro desastre ambiental, que consiste no vazamento de óleo nas praias de todos os nove estados do Nordeste, que, ao longo de mais de 2.000 quilômetros, vêm sendo contaminadas por um vazamento de petróleo cru cuja origem ainda não foi identificada (VEJA, 2019, texto digital). As análises feitas pela Marinha e pela Petrobrás dão conta de que se trata de petróleo cru, substância denominada de hidrocarboneto, conhecido como piche, e é a mesma em todos os pontos analisados. As investigações efetuadas até o momento apontam que o óleo possui “assinatura” da Venezuela. Contudo, ainda não se sabe a origem do petróleo, tendo

as investigações se concentrado em cerca de 23 embarcações suspeitas (CORDEIRO, 2019).

O que está sendo presenciado no Nordeste do Brasil é uma catástrofe ambiental de grandes proporções, uma vez que os resíduos do petróleo e as manchas de óleos alcançaram, até o momento, 170 praias de nove estados da região, atingindo mais de 2.100 quilômetros da costa brasileira, 12 unidades de conservação, com a consequente perda de muitos animais da fauna aquática marinha, além da perda de biodiversidade, berçários de tartarugas e bens ecológicos, contaminação dos oceanos e rios, entre outros bens naturais. Certamente, esses danos ambientais verificados no Nordeste brasileiro estão afetando atividades como o turismo, bem como pescadores da região e toda a sociedade de forma difusa (MORATO LEITE; AYALA, 2019, texto digital).

Ainda, importante ressaltar, a preocupação da poluição da Foz do Rio São Francisco, no município de Piaçabuçu, sendo que já foram detectadas manchas de óleo neste local. A foz do Rio São Francisco, maior rio inteiramente brasileiro, localiza-se na divisa entre Alagoas e Sergipe. Por ora, o vazamento de óleo ficou restrito à foz, não chegando a invadir o rio, sendo que o abastecimento de água não ficou prejudicado. Salienta-se que é possível afirmar o risco à fauna, pois o espalhamento de óleo ameaça tartarugas, aves e o peixe-boi marinho, o mamífero do oceano com maior risco de extinção no Brasil (CORDEIRO, 2019). Constata-se, assim, que o Brasil vive, novamente, um episódio de desastre ambiental, que causa e continuará causando destruição da fauna e da flora.

Diante do que está ocorrendo, procuradores federais de nove estados do Nordeste ingressaram com uma Ação Civil Pública em desfavor do Governo Federal para obrigá-lo a acionar, em 24 horas, o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional em toda costa. O documento elaborado pelo Ministério Público Federal descreve a responsabilidade do Ente Público em minimizar danos ambientais e preservar a saúde pública (VEJA, 2019, texto digital).

O Ministério Público Federal entende que a União está sendo omissa, pois ressalta a conduta de protelar medidas de proteção e de não atuar de forma

estruturada em toda a região, tendo em vista a magnitude do acidente e dos danos já causados ao meio ambiente. De acordo com o procurador da República Ramiro Rockenbach, “tudo que se apurou é que a União não está adotando as medidas adequadas em relação a esse desastre ambiental que já chegou a 2,1 mil quilômetros nos nove estados da região, e é considerado o maior da história no litoral brasileiro em termos de extensão” (VEJA, 2019, texto digital). O Ministério Público Federal afirma que “não obstante a extrema gravidade do desastre ambiental, com todos os dados e impactos demonstrados, e ainda a decretação de emergência pelos estados de Sergipe e da Bahia, fato é que a União se mantém omissa, inerte, ineficiente e ineficaz. Não há, pois, razão plausível mínima para não se implementar, de imediato, o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional. É, pela legislação e pelos fatos reais, medida que se impõe” (VEJA, 2019, texto digital).

Diante da morosidade da ação integrada e preventiva do Poder Público no tratamento dessa catástrofe, o Juiz Federal Fábio Cordeiro de Lima determinou que o governo federal e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) implantem, no prazo de 48 horas, barreira de proteção em cinco rios de Sergipe para obstar a entrada de manchas de óleo que afetam praias do Nordeste. A referida decisão se baseia em um pedido do Ministério Público Federal em Sergipe. A decisão determina que a União instale barreiras nos rios São Francisco, Japarutuba, Sergipe, Vaza Barris e Real. Diante da urgência do caso, a justiça dispensou o governo federal de fazer licitação para comprar equipamentos. Em caso de descumprimento, a multa é de R\$ 100 mil por dia.

Os procuradores postulam, ainda, à justiça a fixação de multa de 1 milhão de reais por dia ao governo federal em caso de descumprimento de decisão. Ainda não há decisão judicial. O governo não se pronunciou. Ressalta-se, ainda, que há muito que descobrir sobre o desastre ocorrido em 2019 no município de Brumadinho/MG e o vazamento de óleo que permanece ocorrendo no litoral do Nordeste brasileiro, cujos riscos, novamente, foram negligenciados.

4.2 A responsabilidade objetiva do Estado em casos de danos ambientais de grande magnitude

Conforme narrado anteriormente, vive-se em uma sociedade de risco, marcada, dentre outras coisas, pela exploração dos recursos de forma irresponsável. A ocorrência de rompimentos de barragens em Minas Gerais, entre 2015 e 2019, trouxe à tona novamente a preocupação social com a ocorrência de danos ambientais de grande impacto. Além disso, em Brumadinho, Minas Gerais, registrou-se um número elevado de mortes. Essas ocorrências são grandes exemplos de desastres ambientais que possuem influência do homem, os denominados desastres humanos ou antropogênicos. Ainda, recentemente, está sendo acompanhada a ocorrência de vazamento de resíduos de petróleo e óleo no litoral nordestino, outro desastre ambiental.

É importante ressaltar, conforme Toninelo (2019), que, em ambos os casos, os impactos sociais e ambientais ocorridos são incalculáveis, pois, além do significativo número de mortes e de pessoas desaparecidas, nos dois desastres foram apontados diversos danos socioambientais ao longo dos territórios atingidos.

Neste momento, importante pontuar que, conforme visto no capítulo anterior, a responsabilidade civil ambiental do Estado por atos omissivos tem sido considerada como objetiva, quando existe uma omissão específica, tendo o poder público o dever de agir de uma maneira determinada. Tudo isso com base no microsistema da Lei nº 6.938/81 que aduz a possibilidade de responsabilização do ente público, bem como prevê a responsabilidade civil objetiva, o que também encontra apoio nos artigos 37, § 6º e 225, §§ 2º e 3º, ambos da Constituição Federal de 1988.

Desta forma, conforme refere Carvalho e Damacena apud Toninelo (2019, p. 189), “[...] a responsabilidade civil ambiental, em face dos desastres, requer uma releitura do tradicional instituto, o que parte da flexibilização os seus elementos, como, a busca da tradicional e certo nexos de causalidade, ligando uma ação ou omissão, a um dano”.

Outrossim, Carvalho e Damacena apud Toninelo (2019) ressaltam a divergência acerca da aplicabilidade do instituto da responsabilidade civil ambiental

em relação aos desastres, não havendo consenso na doutrina e nem por parte da jurisprudência:

Indubitavelmente, a maior dificuldade parece quando a caracterização da responsabilidade civil em caso de omissão. Nessa linha, as opiniões divergentes alternam entendimento entre os que defendem a aplicabilidade do art. 37, §6º, da Constituição, tanto para a ação quanto para a omissão do poder público; e os que entendem que, em caso de omissão, caberia a adoção da teoria da responsabilidade subjetiva, na modalidade da culpa administrativa. Apesar de observar-se que em ambas geram, ao fim, o dever de indenizar, a intersecção entre o dever da Administração de indenizar por dano causado em decorrência de desastre nasce sob o sol das mesmas inquietações da responsabilidade civil em geral (CARVALHO; DAMACENA apud TONINELO, 2019, p. 190).

Aduz Fensterseifer (2011, p. 334) que:

A omissão do Estado em fiscalizar e impedir a ocorrência do dano ambiental é ainda mais grave, do ponto de vista constitucional, em razão da imposição e força normativa dos princípios da prevenção e da precaução (art. 225, § 1º, IV, da Constituição Federal, e art. 1º, caput, da Lei de Biossegurança – Lei 11.105/05), os quais modulam a atuação do Estado, impondo cautela e prevenção ao seu agir, de modo a antecipar e evitar que o dano ambiental ocorra.

De acordo com esse entendimento e com base no princípio da prevenção, “quando o mal for conhecido, devem-se tomar as medidas aptas a evitá-lo, sob pena de omissão objetivamente causadora (não mera condição) de dano injusto, à vista da inoperância estatal (insuficiência do agir exigível)” (FREITAS, 2005, p. 34).

Portanto, quando os poderes públicos forem omissos, deixando de alertar os moradores de locais inundados, deverão ser responsabilizados; quando houver deslizamentos e os poderes públicos não tenham realizado a evacuação das vítimas e por esta omissão tenham decorrido danos pessoais ou materiais, é irrefutável a responsabilidade civil do Estado, conforme redação dos artigos 37, § 6º e 225, § 3º da Constituição Federal de 1988, bem como dos artigos 3º, inciso IV e 14, § 1º, ambos da Lei nº 6.938/1981 (TONINELO, 2019). Ainda, outro ponto que merece destaque é o da possibilidade de exclusão de responsabilização do degradador. Para Sirvinskas (2018, p. 276), “não se admite qualquer causa que possa eximir a responsabilidade do causador do dano [...]”.

No mesmo sentido, Leite apud Toninelo (2019, p. 191) “assevera não aceitar a tese de caso fortuito e de força maior como excludentes de responsabilidade, em se

tratando de interesses difusos e meio ambiente, pois fogem da concepção clássica do direito intersubjetivo”.

Em sentido contrário, Cavalieri Filho (2019, p. 339) entende que:

[...] as causas que excluem o nexo causal (força maior, caso fortuito, fato exclusivo da vítima e de terceiro) excluirão também a responsabilidade objetiva do Estado, com o temperamento acima exposto. Não responde o Estado objetivamente por fenômenos da natureza – chuvas torrenciais, tempestades, inundações (força maior) –, porque tais eventos não são causados por sua atividade; [...].

Inobstante a ausência de consenso doutrinário acerca da diferença entre caso fortuito ou força maior, entende-se que, para obstar uma relação de causalidade, a força maior necessita da multiplicidade de eventos estranhos à atividade administrativa e ao andamento dos serviços públicos. São características conceituais, portanto, a imprevisibilidade, a irresistibilidade e a exterioridade. O critério capaz de distinguir a força maior e o caso fortuito (interno ao serviço ou atividade pública) é o da exterioridade (CARVALHO; DAMACENA apud TONINELLO, 2019, p. 192). Isso porque, de acordo com Carvalho e Damacena apud Toninelo (2019, p. 192) o caso fortuito:

[...] até pode caracterizar-se pela imprevisibilidade ou inevitabilidade, mas não pela externalidade. Se por um lado se pode dizer que os riscos imprevisíveis são, por definição, ingovernáveis, por outro, há que ter em mente que a imprevisibilidade como fator determinante de existência de força maior é relativa no tempo e no espaço, pois o avanço tecnológico torna quase remota a hipótese da imprevisibilidade absoluta. Hoje, raros eventos são absolutamente imprevisíveis. A partir desta leitura, há uma limitação da exclusão de responsabilidade por força maior, que, para sua caracterização, requer que o fato seja imprevisível ou, se previsível, inevitável.

Neste viés, para a análise da responsabilidade civil do Estado, é de suma importância uma interpretação mais apurada e detalhada sobre o caso concreto, a fim de evitar agravamento do dano ambiental.

Em ação relacionada a uma possível omissão do Estado decorrente da falta de manutenção de um arroio, o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul entendeu por condenar o Estado por atos omissivos, tendo em vista que deixou de realizar obras que poderiam evitar inundações ou pelos menos atenuá-las, aplicando a responsabilidade subjetiva, como se vê a seguir:

APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. ALAGAMENTO DE RESIDÊNCIA.

ENCHENTE. ARROIO FEIJÓ. OMISSÃO DO ESTADO. FAUTE DU SERVICE. RESPONSABILIDADE SUBJETIVA. Em se tratando de ato imputado ao ente público por omissão, a presença do dever de indenizar é de ser analisada sob o prisma da teoria subjetiva, sendo imprescindível a demonstração de uma conduta dolosa ou culposa por parte do agente público, do dano suportado pela vítima e do respectivo nexo de causalidade. DEVER DE INDENIZAR. CULPA CONFIGURADA. OMISSÃO DO PÚBLICO NA MANUTENÇÃO DO ARROIO. Hipótese em que restou evidenciada a omissão do Estado na manutenção das águas públicas, deixando de realizar obras tendentes a evitar a inundação do arroio, ou a atenuar seus efeitos. Não configuração de caso fortuito ou força maior como excludentes da responsabilidade. Previsibilidade de intempéries do tempo, cabendo à Administração Pública a adoção de medidas capazes de minimizar os efeitos decorrentes da ação das chuvas. Ausência de limpezas, drenagens ou desassoreamento que foi determinante para o alagamento das residências próximas. Precedentes desta Corte. DANOS MORAIS. OCORRÊNCIA. São evidentes os transtornos decorrentes do alagamento, em grandes proporções, de uma residência, estando caracterizado o *danum in re ipsa*, o qual se presume, conforme as mais elementares regras da experiência comum, prescindindo de prova quanto ao prejuízo concreto. [...] APELAÇÃO DESPROVIDA. (Apelação Cível, Nº 70078946258, Décima Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Paulo Roberto Lessa Franz, Julgado em: 13-12-2018).

Já as Turmas Recursais da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul adotam a teoria da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º da Constituição Federal, quando do tratamento de situação similar, nos seguintes termos:

RECURSO INOMINADO. ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE. AÇÃO INDENIZATÓRIA. DANOS MORAIS EM RAZÃO DE **ALAGAMENTO**. ARROIO FEIJÓ. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA** DO ESTADO. ART. 37, § 6º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DANOS MORAIS CONFIGURADOS. MAJORAÇÃO. CORREÇÃO MONETÁRIA E JUROS. ADEQUAÇÃO. A ação busca o reconhecimento dos danos morais sofridos pela parte autora, em razão do **alagamento** ocorrido em sua residência no ano de 2017, causados pelas enchentes do Arroio Feijó. Quanto à **responsabilidade** do ente público, no caso em tela, é **objetiva**, prescindindo da prova da culpa pelo evento ocorrido, nos termos do art. 37, § 6º da Constituição Federal e do art. 43 do CC/2002. Essa **responsabilidade** tão somente poderia ser elidida na hipótese de culpa exclusiva da vítima, caso fortuito ou força maior, o que não foi comprovado nos autos, ônus que incumbia à Administração Pública. A prova carreada aos autos demonstra que a **omissão** do Estado na realização de obras de contenção, ocasionou o **alagamento** das residências próximas ao Arroio Feijó, em razão de seu transbordamento, resultando, assim, em prejuízos para os autores. Destarte, verifica-se o cumprimento de todos os elementos necessários para a responsabilização **objetiva** do Estado, devendo, portanto, ser mantida a sentença ao reconhecer a sua **responsabilidade** no evento danoso. Por sua vez, para que se configure o prejuízo de ordem moral, é necessário que o ato ilícito, uma vez demonstrado, cause abalo psíquico, vexame, dor ou humilhação e que esses sejam amplamente comprovados no curso da instrução processual. No caso, levando em consideração a extensão dos prejuízos sofridos, que ultrapassam o mero aborrecimento, denota-se que houve lesão aos direitos de personalidade dos autores, razão pela qual se extrai o direito ao dano moral indenizável. RECURSO INOMINADO PARCIALMENTE PROVIDO. (Recurso

Cível, Nº 71007199540, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 06-08-2019).

Ainda, cumpre mencionar que há, nas Turmas Recursais do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, o Incidente de Uniformização de jurisprudência sob o nº 71008591331, que visa unificar o entendimento em relação ao tipo de responsabilidade do ente público nos casos de omissão em situações de alagamento. Veja-se:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INDENIZAÇÃO. **ALAGAMENTO MUNICÍPIO** DE SÃO LEOPOLDO. **RESPONSABILIDADE OBJETIVA** DO ENTE PÚBLICO. Trata-se de processo onde se discute o direito da parte autora ao pagamento de indenização por **responsabilidade** civil estatal em face de **omissão** do ente público. Entretanto, foi admitido Incidente de Uniformização de Jurisprudência nº 71008591331, sendo a questão submetida a julgamento a definição do tipo de **responsabilidade** do ente público nos casos de **omissão**, se subjetiva ou **objetiva**. Determinada a suspensão dos processos pendentes e de todos os recursos que versam sobre a matéria, inclusive, embargos de declaração EMBARGOS DE DECLARAÇÃO SUSPENSOS (Embargos de Declaração Cível, Nº 71008771297, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 01-10-2019).

Veja-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça na relatoria do Min. Herman Benjamin:

PROCESSUAL CIVIL E AMBIENTAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LOTEAMENTO CLANDESTINO. **ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE. DEVER DE FISCALIZAÇÃO DO ESTADO. OMISSÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA E SOLIDÁRIA.** REEXAME DOS ELEMENTOS DE COGNIÇÃO DOS AUTOS. DESCABIMENTO. SÚMULA 7/STJ. 1.

Cuida-se, na origem, de Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra Antonio Cardoso da Rosa, Estado de São Paulo, Município de São Bento do Sapucaí e diversas pessoas físicas, em razão de loteamento clandestino efetuado por Antonio Cardoso da Rosa, que alienou lotes, para os outros corréus, de imóvel situado em Área de Preservação Permanente, sem prévia anuência dos órgãos competentes [...]

3. O Tribunal a quo manteve a sentença integralmente, sob os seguintes fundamentos (fls. 971-979, e-STJ): **"De início, não merece prevalecer a preliminar de ilegitimidade passiva da Fazenda do Estado de São Paulo, pois foi corretamente colocada nesse polo da demanda em razão de falha da prestação do serviço público pelo Estado, bem como pelo Município, os quais, em razão de omissão, tornaram possível a implantação do loteamento clandestino. (...) Desse modo, diante de tudo quanto fora exposto, tenho que legítima a participação da Fazenda do Estado de São Paulo no polo passivo desta ação. (...) A par das considerações acima mencionadas, verifica-se, no caso entelado, que a prova pericial demonstrou, de forma satisfativa, que o correu Antônio Cardoso da Rosa executou um loteamento clandestino na localidade e que existem várias pessoas no loteamento, além dos corréus apontados na inicial, sendo que há imóveis com construções inseridos totalmente em APP, outros parcialmente incluídos e alguns com 'intervenção nos cursos d'água com lançamentos 'in natura' de esgotos sanitários. (...) In casu, ficou fora de dúvida que houve ilegal**

ocupação de zona de vida silvestre - ZVS. com supressão de vegetação nativa, decorrente implantação de loteamento clandestino, já que não se subsume à ressalva normativa de eliminação de mata nativa para realização de obras, empreendimentos e atividades de utilidade pública ou de interesse social para fins de saúde pública, que, comprovadamente,

não possam localizar-se em outra área. (...) O loteador Antônio Cardoso da Rosa deve ser responsável pela recuperação ambiental de toda a área, inclusive os lotes vendidos. (...) Assim, os pedidos de demolições de edificações e recomposição de vegetação nativa, situados em APP, são medidas que não podem ser dispensadas e que deverão ser realizadas pelo respectivo compromissado comprador e, de forma solidária, pelo coréu Antônio Cardoso da Rosa. Município da Estância Climática de São Bento do Sapucaí e o Estado de São Paulo.

O pedido de obrigação de fazer, para que as Fazendas e o corréu Antônio Cardoso da Rosa restaurem as condições primitivas do imóvel, recuperando-o dos danos ambientais, é medida que se impõe, dada a responsabilidade solidária deles em recuperar toda a área do loteamento clandestino. (...) Vale ressaltar, além do já mencionado na r. sentença quanto ao laudo pericial (fls. 592/601), ter a prova técnica esclarecido que o loteamento 'encontra-se localizado em região ondulada, e apresenta uma substancial rede de recursos hídricos'. Ademais, o jurisperito observou que 'o conjunto implantado de moradias, de arruamento no referido Loteamento, não obedece nenhum planejamento técnico de disponibilização de uso e ocupação do solo. Em consequência acaba potencializando a degradação do meio ambiente, e ainda se constituindo um contínuo gerador de poluição de recursos hídricos'.

4. O Superior Tribunal de Justiça firmou o entendimento de que o ente federado tem o dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente e combater a poluição (Constituição Federal, art. 23, VI, e art. 3º da Lei 6.938/1981), podendo sua omissão ser interpretada como causa indireta do dano (poluidor indireto), o que enseja sua responsabilidade objetiva. Precedentes: AgRg no REsp 1.286.142/SC, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 28/2/2013; AgRg no Ag 822.764/MG, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Turma, DJ 2/8/2007; REsp 604.725/PR, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJ 22/8/2005.

6. Recurso Especial conhecido parcialmente e, nessa parte, não provido. (REsp 1666027/SP, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 19/10/2017, DJe 01/02/2018).

A partir da análise das jurisprudências colacionadas, é possível perceber que não há um entendimento fixado acerca da modalidade de responsabilidade civil do Estado em casos omissivos que resultem em danos ao meio ambiente.

Carvalho e Damacena apud Toninelo (2019, p. 196):

Por certo, em que pese a Constituição de 1988 tenha adotado, para fins de responsabilidade do ente estatal objetiva, a teoria do risco administrativo, essa não pode significar risco integral. Não parece aceitável que a relação desastre X responsabilidade civil do Estado por desastre (individual ou coletivo) deva partir da absoluta presunção de culpa de qualquer das partes. **Por outro lado, a responsabilidade civil envolvendo desastres requer uma releitura do tradicional instituto, o que parte da flexibilização dos seus elementos como, por exemplo, a busca do tradicional e certo nexo causal, ligando uma ação ou omissão a um dano.** (grifo nosso)

Neste sentido, diante do exposto, é mister elaborar algumas propostas envolvendo o instituto da responsabilidade civil para abranger a visão mais recente sobre os desastres, notadamente voltada para as ações de prevenção, de precaução e de resiliência, com o fim de proteção ao meio ambiente, de acordo com os direitos humanos fundamentais (TONINELO, 2019).

É possível aferir que a responsabilização do Estado por atos omissivos que resultem em desastres ambientais poderá ser aplicada com base na teoria do risco administrativo, contudo, deve-se observar que a responsabilidade civil envolvendo desastres ambientais necessita de uma nova visão, devendo ocorrer uma flexibilização, por exemplo, no que diz respeito à busca da prova de nexo causal, ligando uma omissão ao dano ocorrido.

4.2.2 Da responsabilidade civil solidária

É possível afirmar que os danos ao meio ambiente jamais serão absolutamente obstados, também é certo que os custos deles resultantes devem ser suportados, em tese, pelo degradador, ou por aquele que tenha contribuído para causar ou agravar a danosidade. Em suma, aquele que contribui de alguma forma para a degradação ambiental (causador exclusivo ou cocausador) possui o dever de indenizar e a consequente responsabilidade solidária, que decorre da redação do artigo 942, *caput*, 2º parte do Código Civil “se a ofensa tiver mais de um autor, todos responderão solidariamente pela reparação” (MILARÉ, 2016).

Um tratamento diferente é dado sob o enfoque do microssistema da responsabilidade ambiental que, com base na Lei nº 6.938/81, autoriza convocar para a composição do dano, inclusive, terceiro indiretamente relacionado com a atividade poluidora, a facilitar, no âmbito processual, como regra geral, o litisconsórcio facultativo entre eles (MILARÉ, 2016).

Nesse sentido, quando o Estado se omite no seu dever constitucional de proteger e preservar o meio ambiente, isso, através dos mecanismos de concessão de licença ambiental, por exemplo, contribuindo para a geração de um dano

ambiental, será responsabilizado juntamente com o poluidor direto. Assim explica Milaré (2016, p. 224):

[...] o Estado pode ser solidariamente responsabilizado pelos danos ambientais provocados por terceiros, já que é seu dever controlar e impedir que aconteçam. Esta posição mais se reforça com a cláusula constitucional que impôs ao Poder Público, em todas as suas facetas e níveis, e à coletividade o dever genérico de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, se houver omissão do Estado em exercer de forma adequada o poder/dever de fiscalização, e resultante deste ato surgirem danos ambientais, o Estado será o responsável indireto pela atividade causadora de degradação ambiental, devendo responder de forma solidária, ressalvado os casos em que sejam constatadas excludentes (SILVA, THEODORO, 2016).

A responsabilidade solidária do Estado por ações provocadas por terceiros terá por fundamento sua omissão em fiscalizar e adotar políticas públicas ambientais no controle de atividades poluidoras. A omissão do ente estatal em atender a previsão constitucional e obstar a continuidade de determinada prática poluidora levada ao cabo por terceiro poderá ensejar sua responsabilidade solidária pelo dano ambiental (FENSTERSEIFER, 2011).

Nesse teor, quando há a responsabilização do Estado juntamente com o particular, é verificada a responsabilização civil solidária.

A inclusão do Estado, como responsável solidário nas demandas judiciais, por qualquer dos seus entes da federação (União, Estados e municípios), possui base no artigo 225, *caput*, da Constituição Federal de 1988, isso porque, conforme sua redação, é dever do poder público e da coletividade, proteger e prevenir o meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

Cumpra ressaltar aqui, que a jurisprudência mantém o entendimento no sentido de litisconsórcio facultativo, sendo possível, portanto, a interposição de ação apenas contra o responsável direto, contra o responsável indireto ou contra ambos.

Menciona Milaré (2016, p. 222) que:

Destarte, inelutável que a conclusão de que o dano ambiental marcado pela responsabilidade objetiva e solidária, dá ensejo, como regra, no âmbito

processual, ao litisconsórcio facultativo, salvo naqueles casos de afetação da esfera jurídico-patrimonial de terceiros [...].

Conforme elucida o Rel. Min. Herman Benjamin, com o julgado no âmbito do REsp. 1.071.741/SP, 2ª T., j. 24.04.2009, Dje 16.12.2010:

Danos ambientais. Responsabilidade solidária. A questão em causa diz respeito à responsabilização do Estado por danos ambientais causados pela invasão e construção por particular, em unidade de conservação (parque estadual). **A Turma entendeu haver responsabilidade solidária do Estado quando, devem do agir para evitar o dano ambiental, mantém-se inerte ou atua de forma deficiente. A responsabilização decorre da omissão ilícita, a exemplo a falta de fiscalização e de adoção de outras medidas preventivas inerentes ao poder de polícia, as quais, ao menos indiretamente, contribuem para provocar o dano, até porque o poder de polícia ambiental não se exaure com o embargo à obra, como ocorreu no caso.** Há que ponderar, entretanto, que essa cláusula de solidariedade não pode implicar benefício para o particular que causou degradação ambiental com a sua ação, em detrimento ao erário. Assim, sem prejuízo da responsabilidade solidária, deve o Estado - que não provocou diretamente o dano nem obteve proveito com sua omissão- buscar o ressarcimento dos valores despendidos do responsável direto, evitando, com isso, injusta oneração da sociedade (grifos nossos).

Ainda, no mesmo sentido, o Resp. 1.539.210 - SC (2019/0199621-9), do qual foi Relator o Ministro Mauro Campbell Marques:

4. Confere-se, ao Município de Palhoça e à Fundação Municipal do Meio Ambiente de Palhoça, a responsabilidade solidária pelos danos ambientais identificados, uma vez que era sua responsabilidade fiscalizar e impedir que tais danos ocorressem. 5. Restando evidenciado pela perícia que não há saneamento básico no local, existindo fossa nas residências, sem a certeza de ocorrer ou não o despejo de efluentes no que sobrou do manguezal, é de ser parcialmente reformada a sentença, para afastar a ordem demolitória, mas condenando-se os requeridos à arcarem com a instalação de estação de tratamento de esgotos individual residencial (ETE), sob a orientação dos técnicos municipais e aprovado pelo órgão ambiental. Os réus Município de Palhoça e Fundação Cambirela restam condenados a cercar e assinalar toda a área de preservação permanente (manguezal) e área remanescente, alertando sobre a proibição de ocupação, bem como impedida a municipalidade de conceder novos Alvarás de construção e instalação de equipamentos de água, luz (grifos nossos).

Com a responsabilização solidária, surgem algumas críticas no sentido de que a própria sociedade estaria arcando com o ônus dos prejuízos sofridos por ela mesma, isso se dá em decorrência da sociedade pagar as contas públicas.

Sobre este aspecto, Milaré (2016, p. 227) ressalta que:

A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor reserva, só ser chamado quando o degradador não quitar a dívida, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, por qualquer razão, inclusive técnica, de cumprimento da

prestação judicialmente imposta, assegurando sempre o direito de regresso (art. 934 do CC/2002) [...]. Se por um lado é certo que, na sua origem, a responsabilidade estatal por omissão de dever-poder de implementação ambiental deriva da elevação do Estado, no âmbito Constitucional, à posição de guardião-maior do meio ambiente ecologicamente equilibrado, também inequívoco que aos cofres públicos não se impinge a função de garante ou segurador universal dos poluidores- seria um disparate. O compromisso do legislador é com as vítimas, não com os degradadores.

Sobre o mesmo aspecto, entende Ferstenseifer (2011, p. 338):

Em que pese o argumento contrário à responsabilidade civil do Estado levantado pela doutrina e jurisprudência para a hipótese de responsabilidade solidária entre o ente estatal e atores privados, uma vez que “quem” arcará com o ônus de eventual responsabilização estatal será a própria sociedade, parece-nos que, apesar de tal afirmativa ser correta de certa maneira, a responsabilização do Estado, especialmente quando tal implicar a reparação de área degradada ou a adoção de medidas protetivas do ambiente, terá uma feição de ajustar a conduta do ente estatal ao rol de prioridades constitucionais, o que será sempre benéfico para o conjunto da sociedade. E, além do mais, sempre haverá a possibilidade de ação regressiva em face do agente privado poluidor. No entanto, para não fazer recair o ônus da reparação injustamente sobre a própria “vítima” do dano ambiental, qual seja, a sociedade, é pertinente o acionamento de modo apenas subsidiário do ente estatal em tais situações, ou seja, apenas quando não for possível o acionamento direto do agente privado causador do dano ambiental.

O entendimento da responsabilidade solidária em execução subsidiária proporciona ao Estado uma limitação juntamente com a responsabilização do particular, sendo que o poder público integra o título executivo, mas somente será acionado para quitação efetiva da dívida ou reparação nos casos de insolvência, ausência de patrimônio, incapacidade ou impossibilidade de cumprimento. De acordo com o referido entendimento, procura-se atenuar a injusta possibilidade de punição da própria sociedade quando se transfere a esta o ônus de reparação de um dano causado pela omissão do ente. Veja-se o julgamento do Resp 1.071.741/SP, de relatoria do Ministro Herman Benjamin:

No caso de omissão de dever de controle e fiscalização, a responsabilidade ambiental solidária da Administração é de execução subsidiária (ou com ordem de preferência). (...) A responsabilidade solidária e de execução subsidiária significa que o Estado integra o título executivo sob a condição de, como devedor-reserva, só ser convocado a quitar a dívida se o degradador original, direto ou material (= devedor principal) não o fizer, seja por total ou parcial exaurimento patrimonial ou insolvência, seja por impossibilidade ou incapacidade, inclusive técnica, de cumprimento da prestação judicialmente imposta, assegurado, sempre, o direito de regresso (art. 934 do Código Civil), com a desconsideração da personalidade jurídica (art. 50 do Código Civil).

A responsabilidade do Estado pode ser acionada pela sociedade civil, através de organizações não-governamentais de proteção ambiental, ou por instituições

estatais encarregadas de tutelar o meio ambiente e os interesses das pessoas atingidas por desastres ambientais, como o caso do Ministério Público e da Defensoria Pública (FENSTERSEIFER, 2011).

4.3 Os desastres anunciados e a importância da ação do Estado à luz dos princípios da prevenção e precaução

Os recentes desastres ambientais ocorridos no Brasil, citam-se neste sentido os já mencionados casos das barragens de Mariana e Brumadinho e pode-se referir ainda o vazamento de óleo que vem atingindo o litoral nordestino desde o mês de agosto de 2019, demonstram o aumento de omissões do próprio Poder Público, especialmente no que tange à concessão de licenças ambientais e ao exercício de fiscalização destas decorrentes.

A ciência climática confirma que os danos ambientais nesta época geológica, o denominado antropoceno, resultam de uma irresponsabilidade organizada da humanidade, tendo como base um modelo de apropriação e dominação dos bens da natureza e do planeta, isso tudo, conforme Morato Leite e Ayala (2019, texto digital), “combinado com pulverização difusa das externalidades negativas no processo produtivo, cujo objeto é o lucro e a prioridade são os valores econômicos do capital”. Assim, conforme já exposto nesta monografia, trata-se de uma sociedade de risco, produtora de riscos globais.

Ressaltam Morato Leite e Ayala (2019, texto digital) que:

A prevenção e a precaução ganham cada vez mais força no Antropoceno porque a ciência é capaz de demonstrar neste momento que a humanidade se aproxima perigosamente de limites planetários, cuja superação pode conduzir processos ecológicos e sistemas naturais a um ponto de não retorno. Para o não retorno, a restauração, a reparação e a compensação podem não estar disponíveis como soluções úteis no interesse dos bens protegidos.

É certo que, de acordo com o que exaustivamente já foi afirmado nesta monografia, o artigo 225 da Constituição Federal de 1988 impôs ao Poder Público o dever de assegurar o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, sendo que “esse artigo consolida a opção do Brasil de ser uma democracia socioambiental” (HUPFFER; ADOLFO; CORRÊA; NAIME, 2012, p. 112).

O autor Hans Jonas enfrenta a responsabilidade do Estado na seguinte afirmativa: “o exercício do poder sem a observação do dever é, então, ‘irresponsável’”. A reflexão de Jonas é no sentido de que o não cumprimento, pelo Estado, do dever de assegurar a permanência de uma autêntica vida humana sobre a terra que “representa uma quebra da relação de confiança presente na responsabilidade” (JONAS, 2014, p. 168).

Seguindo na mesma reflexão, diferentemente do imperativo categórico do Kant, Jonas, sob um viés da biologia filosófica, traz um novo imperativo, que é o centro de sua ética da responsabilidade, voltado para um novo tipo de sujeito mais atuante na sociedade. Esse imperativo, para Jonas (2014, p. 47), deveria ser: “Aja de modo que os efeitos de tua ação não sejam destrutivos para a possibilidade futura de uma autêntica vida humana sobre a terra”.

O imperativo formulado por Jonas (2014) pode ser concebido no contexto das omissões do Estado em matéria ambiental e nas consequências de tais ações, aquelas que poderiam ser evitadas, em casos de degradação ou desastres ambientais, intervindo com base no princípio da prevenção e pelo princípio da precaução (HUPFFER; ADOLFO; CORRÊA; NAIME, 2012).

Os referidos princípios possuem uma importante tarefa no que diz respeito à possibilidade de prevenção ou atenuação dos desastres ambientais registrados no Brasil nos últimos anos. Sabe-se que a Administração Pública dispõe de mecanismos capazes de obstar a ocorrência total ou parcial de desastres ambientais. Com base no princípio da prevenção, por exemplo, é que o poder público exige o licenciamento ambiental, agindo de forma a evitar, minimizar e mitigar os danos que, eventualmente, seriam causados por determinada atividade, caso não fosse obrigado ao licenciamento ambiental.

No mesmo sentido, o princípio da precaução possui um relevante alcance, uma vez que é o princípio aplicado anterior ao da prevenção, quando o Estado deverá orientar sua atuação na lógica de impedir a existência do risco abstrato, mesmo que ocorram dificuldades na sua visualização e previsão.

Os princípios da prevenção e da precaução mostram-se como fundamentos basilares para a administração da sociedade de risco. Dessa forma, a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado, no momento atual, depende da efetivação dos instrumentos a partir dos princípios referidos (GASPAR; PRADO, 2018).

Nas palavras de Gaspar e Prado (2018, p. 63), “em suma, a gestão dos riscos da sociedade contemporânea pelo Estado e pela coletividade relaciona-se com a execução, concreta e satisfatória, dos instrumentos de efetivação dos princípios da prevenção e da precaução”.

Por fim, elucidam Hupffer, Adolfo, Corrêa e Naime (2012, p. 172) que:

A responsabilidade por omissão estatal se tornará parte das preocupações das administrações em não lesar duplamente o cidadão. O Estado Socioambiental de Direito, fruto da luta ambiental em favor do equilíbrio ambiental e da sadia qualidade de vida, certamente será um dos principais pontos dos programas de governo.

Nesse sentido, é dever da coletividade e, especialmente, do Estado, a administração dos riscos ambientais, tendo em vista que este dispõe de ferramentas mais eficazes para a garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Além disso, a grandiosidade e a irreversibilidade dos desastres ambientais da sociedade de risco e a onerosidade da reparação destes danos, nos levam para o caminho da necessidade de priorização de medidas que visem atender aos princípios da prevenção e da precaução (GASPAR; PRADO, 2018). Deste modo, para ao fim de possibilitar a concreta proteção ambiental e a mitigação de possíveis riscos, é necessário a utilização de instrumentos derivados dos relevantes princípios da prevenção e da precaução.

Ainda, sobre o vazamento de óleo que permanece ocorrendo no litoral nordestino, é possível aferir, a partir dos fatos divulgados à sociedade, que o poder público tem agido de forma morosa e insatisfatória, com poucas ações preventivas, mínima transparência e preocupante inércia, isso porque não foram deflagradas as

ações do Plano Nacional de Contingência (PNC) para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (Decreto nº 8.127/2013), além de ter sido ignorada a Lei nº 9.966/2000, cujo teor do artigo 28 atribuiu ao Ministério do Meio Ambiente responsabilidade no sentido de identificação, localização e definição dos limites das áreas ecologicamente delicadas com relação à poluição causado por derramamento de óleo em águas sob jurisdição nacional. De igual forma, menciona-se que é sua responsabilidade a coordenação e consolidação do referido Plano Nacional de Contingência (artigo 8º, parágrafo único, da Lei nº 9.966/2000) (MORATO LEITE, AYALA, 2019, texto digital).

Conforme Morato Leite e Ayala (2019, texto digital):

Esses são os marcos regulatórios que deveriam orientar as ações do Poder Público no caso de danos por vazamento, como os que estão ilustrados neste texto. Seus efeitos demandam a deflagração de ações inseridas em um sistema de prevenção, de controle e de combate à poluição, além daquelas que se encontram reguladas no Plano Nacional de Contingência. Esse conjunto de instrumentos deveria ser capaz de garantir uma ação coordenada de órgãos da Administração Pública e de entidades públicas e privadas, visando ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo.

Evidentemente, é possível afirmar que essa recente catástrofe ecológica está longe de uma solução e surgirão diversas demandas judiciais, tratando do dano ambiental no sistema de responsabilidade civil, do individual ao coletivo extrapatrimonial, sendo certo que a reparação dos danos nunca será integral, especialmente pelas perdas dos bens ecológicos e difusos, bem como os transtemporais e pretéritos da contaminação. Além dos danos mencionados, ainda existirão os danos pessoas e seus interesses envolvidos, notadamente dos pescadores que ficarão privados de trabalhar e ganhar dinheiro (MORATO LEITE, AYALA, 2019, texto digital).

Não há óbice em afirmar que se está diante de um dos maiores desastres ambientais por derramamento de petróleo na costa brasileira, tanto pelos bens ecológicos atingidos como pela extensão dos danos e é preocupante que tal situação se agregue, provavelmente, a um contexto ainda mais alarmante, de catástrofes ocorridas recentemente no Brasil e que tem forte ligação com a ausência (omissão) ou a incapacidade da ação do poder público na prevenção e na gestão dos riscos de atividades poluidoras (MORATO LEITE, AYALA, 2019, texto digital).

Ressaltam Morato Leite e Ayala (2019, texto digital) que “o quadro ainda se apresentará mais grave se o causador não for localizado, pois quem deve indenizar é o Poder Público, por meio do uso dos impostos dos contribuintes brasileiros”.

Depreende-se, portanto, a necessidade de modernização e adequação do instituto da responsabilidade civil, uma vez que, em se tratando de dano ambiental, há uma grande dificuldade na constatação e apuração dos seus efeitos, especialmente pelo decurso do tempo até o seu aparecimento. Passa-se a notar a necessidade de uma compreensão do dano ambiental futuro como um risco abstrato, não havendo espaço para a responsabilidade civil com o instituto apenas de reparação do dano, devendo ser visto como um instrumento de gestão do risco, assumindo um caráter preventivo, especialmente por se tratar de um direito coletivo.

Além disso, o cenário descrito ao longo deste título expõe a fragilidade das políticas públicas ambientais no Brasil, que deveriam ser capazes de assegurar respostas preventivas perante os desastres ambientais. Ainda, Morato Leite e Ayala (2019, texto digital) explicam que a responsabilidade civil nos casos de desastre precisa ser reformulada, quando ressaltam:

[...] a relevância de que se considere que a responsabilidade civil – embora não proponha o modelo de resposta preferencial para a proteção dos bens ambientais – somente pode continuar a ter seu lugar neste mundo em metamorfose, se também for capaz de oferecer estratégias de respostas adequadas para os novos danos. Nessas estratégias, deverão estar incluídas técnicas de facilitação da reparação e abordagens preventivas e precaucionais, no interior dos sistemas de responsabilidade civil, para que sejam alcançados os danos prováveis, os danos futuros e os danos presumidos (MORATO LEITE; AYALA, 2019, texto digital).

Essa análise deve partir, notadamente, com base nos princípios da prevenção e precaução, devendo a responsabilidade civil servir para além da reparação e indenização do dano já causado. Isto quer dizer que, o instituto da responsabilidade civil deve assumir um papel não somente indenizatório perante os danos já causados, mas, deve ser pensado pela ótica da previsão sobre os danos futuros decorrentes.

Além do que já foi narrado, o poder público deverá manter esforços no sentido de prezar, principalmente, pela prevenção dos desastres ambientais, através de políticas públicas e fiscalizações, utilizando-se de ferramentas necessárias para tanto. É certo que a produção de risco ambientais em longa escala dificulta a sua prevenção,

contudo, isto não deve se colocar como um óbice para o cumprimento do dever constitucional do Estado de preservação do meio ambiente.

Por fim, destaca-se que a postura acima é extremamente relevante, na medida em que somente a responsabilização civil não devolverá ao meio ambiente o seu *status quo ante*, sendo que, em resumo, a flora e a fauna degradadas em desastres ambientais, como os ocorridos no ano de 2015 e 2019 no Estado de Minas Gerais e o que vem ocorrendo no litoral nordestino, dificilmente serão recuperadas totalmente.

5 CONCLUSÃO

O presente trabalho de conclusão foi elaborado com o intuito de apurar os requisitos caracterizadores da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos que resultam em desastres ambientais, isso a partir do dever constitucional do Estado, conferido através do art. 225, § 1º, que determina uma série de obrigações que competem ao Poder Público. Verifica-se que, nos últimos anos, têm sido relevantes os números de desastres ambientais ocorridos no Brasil que demonstram o aumento de omissões do próprio Poder Público, especialmente no que tange à concessão de licenças ambientais e ao exercício de fiscalização decorrente destas.

Não há óbice em afirmar que a responsabilidade civil por dano ambiental é um tema que possui diversas controvérsias, especialmente no que tange aos atos omissivos da Administração Pública e suas consequências. Além disso, a complexidade do dano ambiental resulta em uma grande dificuldade na constatação da responsabilização do degradador, notadamente sob a configuração do nexo de causalidade entre a conduta comissivo ou omissiva e o dano ambiental.

Respondendo ao problema de pesquisa, observou-se que não há unanimidade na jurisprudência e na doutrina acerca da modalidade a ser aplicada na responsabilidade civil do Estado em caso de atos omissivos que resultam em

desastres ambientais. Ressalta-se que, em que pese a controvérsia que paira sobre o tema da presente monografia, é importante dizer que se trata de um dever constitucionalmente conferido ao ente público, o qual, através de fiscalizações, licenciamentos e autorizações, é capaz de prevenir a ocorrência dos desastres ambientais ou mitigar suas consequências. Ainda, importa destacar que o microsistema da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente determina que, inclusive, o poluidor indireto deverá responder objetivamente. Nesse viés, destacam-se as possibilidades de aplicação de responsabilidade civil e suas modalidades: a responsabilidade civil objetiva e a subjetiva.

Assim, em caso de aplicação da responsabilidade subjetiva ao Estado, será necessária a comprovação da culpa (imprudência, negligência ou imperícia) ou dolo, e do nexo de causalidade entre a conduta omissiva e o dano ambiental. Dito isso, dependerá de uma análise concreta do caso pelo operador do direito, que deverá ter como base a relevância do direito ambiental, e da necessidade da constatação da omissão do Estado, sendo genérica ou específica.

Já no caso de responsabilidade civil objetiva, é fundamental a prova do nexo de causalidade entre a conduta omissiva e o dano ambiental. Destaque-se que há entendimento jurisprudencial no sentido de que somente a omissão específica deve ser analisada sob a ótica da responsabilidade objetiva, uma vez que a referida omissão diz respeito a um dever especial de agir do Estado, que, quando não é realizado, torna a omissão causa direta do dano ambiental. Contudo, ressalta-se que há uma tendência forte do Superior Tribunal de Justiça no sentido de aplicação da responsabilidade civil objetiva do Estado em caso de omissão no dever de fiscalizar e preservar o meio ambiente, forte nos artigos art. 23, VI da Constituição Federal e art. 3º da Lei 6.938/1981, pois a referida omissão poderá ser interpretada como causa indireta do dano.

Ainda, caso preenchidos os requisitos para a caracterização da responsabilidade civil, o Estado, como poluidor indireto, responderá solidariamente para a compensação dos danos causados e na indenização pecuniária às vítimas. A solidariedade referida é de execução subsidiária, conforme amplamente entendido na jurisprudência e doutrina, como devedor-reserva, sendo que somente será acionado caso o degradador direto não o fizer, seja por ausência de patrimônio ou pela

impossibilidade ou incapacidade técnica de cumprimento da obrigação imposta judicialmente.

Além disso, não há entendimento no sentido de qual teoria será utilizada para a responsabilização civil do Estado por atos omissivos, sendo que se debate a utilização da teoria do risco administrativo, que comporta excludentes de responsabilidade. A outra teoria, qual seja, do risco integral, não admite a referida exclusão de responsabilidade e é defendida por autores como Tiago Fensterseifer, José Rubens Morato Leite e Antônio Herman Benjamin.

Mencionados os requisitos caracterizadores da responsabilidade civil do Estado por atos omissivos, destaque-se que, em caso de desastres ambientais, a prova do nexo de causalidade se torna complexa, uma vez que o dano pode decorrer de várias ações simultâneas, separadas no tempo e no espaço, prejudicando a prova do nexo causal. Dessa forma, é importante uma nova visão do instituto da responsabilidade civil, a partir da flexibilização dos seus elementos, notadamente pela busca do tradicional nexo de causalidade, ligando a omissão a um dano. No mesmo viés, é necessária que a responsabilidade civil, em caso de desastres ambientais, não possua a função apenas reparatória, característica da responsabilidade civil em geral, devendo o Poder Público agir no sentido de mitigar o dano ambiental e prevenir nova ocorrência do mesmo desastre ambiental, baseando-se no princípio da prevenção e da precaução.

Por fim, fica evidenciado que a responsabilidade civil ambiental deve ser adotada somente quando os demais institutos tiverem falhado. A ação do Poder Público deve se pautar pelos princípios da prevenção e da precaução, como forma de se atuar antes da ocorrência do dano e isto porque a restauração, a reparação e a compensação, relacionadas ao ambiente degradado, em especial quando se tratar de grandes desastres, nunca serão capazes de estabelecer o *status quo* oferecido antes da intervenção.

REFERÊNCIAS

AGENCIA BRASIL. **Chega a 228 o número de mortos identificados na tragédia de Brumadinho**. 15/04/2019. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-04/chega-228-o-numero-de-mortos-identificados-na-tragedia-de-brumadinho>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

ALVES, Giselle Borges. DANOS FUTUROS NA RESPONSABILIDADE CIVIL POR DESASTRES AMBIENTAIS. In: **Direito e Cidadania**, v. 3, n. 1, 2019. Disponível em: <<http://200.198.28.135/index.php/direitoecidadania/article/view/3615>>. Acesso em: 30 set. 2019.

ANTUNES, Paulo de B. **Direito ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2019. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

AZEVEDO, Ana L. Acidente em Mariana é o maior da história com barragens de rejeito. In: **O Globo**, Rio de Janeiro, 17 nov. 2015. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/acidente-em-mariana-o-maior-da-historia-com-barragens-de-rejeitos-18067899>>. Acesso em: 02 mai. 2019.

BAHIA, Carolina M. **Nexo de causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente**: elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2012. Disponível em: <repositorio.ufsc.br>. Acesso em: 05 out. 2019.

BARROS, Luiz F. P.; CARVALHO, Victor J. B. B. de; COTA, Guilherme E. M; FACURY, Daniel M; MAGALHÃES JUNIOR, Antônio P. Panorama das publicações

científicas sobre o rompimento da Barragem de Fundão (Mariana-MG): subsídios às investigações sobre o maior desastre ambiental do país. In: **Caderno de Geografia**, v. 29, n. 57, p. 306-333, 2019.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. (Trad. Sebastião Nascimento). 2. ed. (2. reimpressão) São Paulo: Editora 34, 2016.

BELCHIOR, Germana P. N. BRAGA, Lara F. THEMUDO, Tiago S. A responsabilidade civil por danos ambientais: um ano após o desastre ocorrido em Mariana/MG. In: **Universitas Jus**, Brasília, v. 27, n. 3, p. 108-118, 2017. Disponível em: <publicacoesacademicas.uniceub.br>. Acesso em: 03 out. 2019.

BELCHIOR, Germana P. N.; PRIMO, Diego de A. S. A responsabilidade civil por dano ambiental e o caso Samarco: desafios à luz do paradigma da sociedade de risco e da complexidade ambiental. In: **Revista Jurídica da UNI7**. Fortaleza/CE, v.13, n. 1, janeiro/junho 2016. Disponível em: <<http://www.uni7.edu.br/periodicos/index.php/revistajuridica/article/view/38/111>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

BENJAMIN, Antonio H. V. Responsabilidade civil pelo dano ambiental. In: **Revista de direito ambiental I**, São Paulo, v. 3, n. 9, p. 5-52, jan./mar. 1998. Disponível em: <core.ac.uk >. Acesso em: 21 set. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 15 ago.2019.

_____. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <http://www.meioambiente.pr.gov.br/arquivos/File/agenda21/Declaracao_Rio_Meio_Ambiente_Developolvimento.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. **Decreto nº 7.257, de 04 de agosto de 2010**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm>. Acesso em: 21 set. 2019.

_____. Lei nº 5.172/66. **Código Tributário Nacional**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm>. Acesso em: 30 set. 2019.

_____. Lei nº 6.938/81. **Lei da Política Nacional do Meio Ambiente**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm>. Acesso em: 17 ago. 2019.

_____. Lei nº 11.428. **Lei do Bioma Mata Atlântica**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Lei/L11428.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Lei nº 12.187. **Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Lei nº 12.608. **Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1100789/SP.** Segunda turma. Ministra Relatora: Assusete Magalhães. Brasília, 07 dez 2017. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/deciso/es/toc.jsp?livre=1100789&processo=1100789.NUM.&b=DTXT&thesaurus=JURIDICO&p=true>>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial nº 1.539.210/SC.** Ministro Relator: Mauro Campbell Marques. Brasília, 05 set 2019. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/deciso/es/doc.jsp>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial nº 1221019/SP.** Segunda Turma. Ministro Relator: Francisco Falcão. Brasília, 19 fev 2019. Disponível em <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22FRANCISCO+FALC%C3O%22%29.MIN.&processo=1221019&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno no Recurso Especial nº 1326903/DF.** Segunda Turma. Ministro Relator: Og Fernandes. Brasília, 24 abril 2018. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em: 25 set. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **AgRg no Ag 973.577/SP**, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, julgado em 16/09/2008, DJe 19/12/2008. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/2353490/agravo-regimental-no-agravo-de-instrumento-agrg-no-ag-973577-sp-2007-0275202-0/inteiro-teor-12222194>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1240122/PR.** Segunda Turma. Ministro Relator: Herman Benjamin. Brasília, 28 junho 2011. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1241630/PR.** Segunda Turma. Ministro Relator: Herman Benjamin. Brasília, 23 junho 2015. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22HERMAN+BENJAMIN%22%29.MIN.&processo=1241630&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1.539.210 - SC (2019/0199621-9)**, Rel Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília (DF), 03 de setembro de 2019. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/diarios/documentos/752724163/andamento-do>>

processo-n-1539210-agravo-em-recurso-especial-04-09-2019-do-stj?ref=feed>.
Acesso em: 15 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1666027/SP**. Segunda Turma. Ministro Relator: Herman Benjamin. Brasília, 17 out 2017. Disponível em: <https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/toc.jsp?livre=%28%22HERMAN+BENJAMIN%22%29.MIN.&processo=1666027&tipo_visualizacao=RESUMO&b=ACOR&thesaurus=JURIDICO&p=true>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Resp. 1799578/SP (2019/0020670-6)**. Relator: Ministro Herman Benjamin, Data de Julgamento: 16/05/2019, T2 – Segunda Turma. Publicação: DJe 30/05/2019. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/716151756/recurso-especial-resp-1799578-sp-2019-0020670-6/inteiro-teor-716151791?ref=feed>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **REsp Nº 1.071.741 – SP (2008/0146043-5)**. Relator Ministro Herman Benjamin. Segunda Turma, Djé 16/12/2010; Disponível em: https://www.mpma.mp.br/arquivos/ESMP/Responsabilidade_Civil_do_Estado.pdf. Acesso em: 5 out. 2019.

CAHALI, Yussef S. **Responsabilidade civil do Estado**. 5. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CANOTILHO, José J. G. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 22 ago.2019.

CARVALHO, Délton W de. **Dano ambiental futuro: a responsabilização civil pelo risco ambiental**. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2008.

CASSALI, Nina K. DESASTRES AMBIENTAIS: regulação e métodos de compensação. In: **Revista de Direito da Empresa e dos Negócios**. v. 1, n. 2, p. 107-126, 2017.

CASTRO. Guilherme Couto de. **A Responsabilidade Civil Objetiva no Direito Brasileiro**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2000.

CAVALIERI FILHO. Sérgio. **Programa de Responsabilidade Civil**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2019. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788597018790/cfi/6/10!/4/2@0:0>>. E-book. Acesso 03 out. 2019.

CECHET, Matheus V. **A responsabilidade civil do Estado em desastres ambientais**. 2016. PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU EM DIREITO AMBIENTAL NACIONAL E INTERNACIONAL. Disponível em: <lume.ufrgs.br>. Acesso em: 02 out. 2019.

CHEMIN, Beatris F. **Manual da Univates para trabalhos acadêmicos: planejamento, elaboração e apresentação**. 3. ed. Lajeado: Univates, 2015.

CORDEIRO, Felipe. O Estado de São Paulo. **Entenda o vazamento de petróleo nas praias do Nordeste**. Texto Digital. Disponível em:

<<https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,entenda-o-vazamento-de-petroleo-em-praias-do-nordeste,70003026922>>. Acesso em: 26 out. 2019.

FENSTERSEIFER, Tiago. A Responsabilidade do Estado Pelos Danos Causados às Pessoas Atingidas Pelos Desastres Ambientais Associados às Mudanças Climáticas: Uma Análise à Luz dos Deveres de Proteção Ambiental do Estado e da Proibição de Insuficiência na Tutela do Direito. In: **Revista Opinião Jurídica (Fortaleza)**, v. 9, n. 13, p. 322, 2011.

FENSTERSEIFER, Tiago; SARLET, Ingo W. **Princípios do Direito Ambiental**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

FIORILLO, Celso A. P. **Curso de direito ambiental Brasileiro**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

FORMENTI, Lígia; PEREIRA, Pablo. Água do Rio Paraopeba está contaminada e traz risco à saúde, diz MG. In: **Estadão**. 30/01/2019, 23h11. Disponível em: <<https://brasil.estadao.com.br/noticias/geral,agua-do-paraopeba-esta-contaminada-com-metais-pesados-e-traz-risco-a-saude-diz-mg,70002701339>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

FREITAS, Juarez. A responsabilidade extracontratual do Estado e o princípio da proporcionalidade: vedação de excesso e de omissão. In: **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro. v. 241, p. 21-38, 2005. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/>>. Acesso em: 30 set. 2019.

GAGLIANO, Pablo S., FILHO, Rodolfo P. **Novo curso de direito civil: responsabilidade civil**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 25 ago. 2019.

GASPAR, Fernanda. PRADO, Izabeli M. A responsabilidade do Estado na efetivação dos princípios da precaução e da prevenção frente à sociedade de risco. In: **Anais do VIII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito**, 2018.

GONÇALVES, Carlos R. **Direito civil Brasileiro, volume 4: responsabilidade civil**. 14. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

GUERRA, Fernanda de Barros. **Licenciamento ambiental: uma análise normativa das propostas de alteração legislativa acerca da matéria**. 2019. Trabalho de

Conclusão de Curso. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Disponível em: <monografias.ufrn.br>. Acesso em: 15 set. 2019.

HUPFFER, Haide Maria et al. Responsabilidade civil do Estado por omissão estatal. In: **Revista Direito GV**, v. 8, n. 1, p. 109-129, 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>. Acesso em: 10 set. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS - IBAMA. **Laudo técnico preliminar**: impactos ambientais decorrentes do desastre envolvendo o rompimento da barragem de Fundão, em Mariana, Minas Gerais, nov. 2015. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br/phocadownload/barragemdefundao/laudos/laudo_tecnico_preliminar_ibama.pdf>. Acesso em: 03 mai. 2019.

_____. **Rompimento da barragem de Fundão**: documentos relacionados ao desastre da Samarco em Mariana/MG. Disponível em: <<http://www.ibama.gov.br/recuperacao-ambiental/rompimento-da-barragem-de-fundao-desastre-da-samarco/documentos-relacionados-ao-desastre-da-samarco-em-mariana-mg#pareceres>>. Acesso em: 03 mai. 2019.

JONAS, Hans. **O princípio da responsabilidade**: ensaio de uma ética para a civilização tecnológica. Rio de Janeiro: Contraponto-PUC-Rio, 2006.

LEITE, José R. M; AYALA, Patrick de A. **Lições de uma catástrofe anunciada**: dano ambiental por vazamento de petróleo na costa do Nordeste e o lugar da responsabilidade civil na época do antropoceno. Disponível em: <http://genjuridico.com.br/2019/10/22/vazamento-de-petroleo-nordeste/#_ftn3>. Acesso em: 26 out. 2019.

LEITE, José Rubens Morato. **Manual de direito ambiental**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 20 ago. 2019.

MACHADO, Auro D. Q. **Licenciamento Ambiental**: atuação preventiva do Estado à luz da Constituição da república federativa do Brasil. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

MACHADO, Paulo A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22. ed. São Paulo: Malheiros Editores LTDA, 2014.

MEIRELLES, Hely L. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MELLO, Celso A. B. **Curso de Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia S. **Manual de Metodologia da pesquisa no direito**. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2016. E-book. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788547218737/cfi/3!/4/4@0.00:59.8>>. Acesso em: 09 mai. 2019.

MILARÉ, Edis. **Relação jurídica à danosidade ambiental**: Contribuição para o delineamento de um microssistema de responsabilidade. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/18874>> Acesso em: 10 set. 2019.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Disponível em: <<http://www.meioambiente.pr.gov.br/>>. Acesso em: 15 de set. 2019.

MIRRA, Álvaro L. V. **Participação, processo civil e defesa do meio ambiente no direito ambiental**. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-06102010-151738/en.php>>. Acesso em: 05 out. 2019.

PENNA, Cidângelo L. G. REZENDE, Elcio N. RESPONSABILIDADE CIVIL DIANTE DA TRAGÉDIA DO ROMPIMENTO DAS BARRAGENS EM MARIANA: O DESAFIO DA QUANTIFICAÇÃO DOS DANOS CIVIL - LIABILITY IN TRAGEDY OF BREACH OF DAMS IN MARIANA - THE CHALLENGE OF MEASUREMENT OF DAMAGES. In: **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 65-83, 2018. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/4264>>. Acesso em: 26 out. 2019.

PEREIRA, André Ricardo Valle Vasco. AMBIENTALISMO E A EXPANSÃO DA SAMARCO: BASES DO CRIME AMBIENTAL DE MARIANA (2015). In: **Anais do Encontro Internacional e Nacional de Política Social**, v. 1, n. 1, 2019. Disponível em: <<http://www.peri6=odicos.ufes.br/EINPS/article/view/25240>>. Acesso em: 05 out. 2019.

PEROVANO, Dalton Gean. **Manual da Metodologia da Pesquisa Científica**. 1. ed.. Intersaberes, 2016. E-book. Disponível em: <<https://bv4.digitalpages.com.br/?page=4§ion=0#/legacy/9788559720211>>. Acesso em: 8 mai. 2019

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Apelação Cível nº 70078946258**. 10º Câmara Cível. Relator: Paulo Roberto Lessa Franz. Porto Alegre, 13 dez 2018. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>>. Acesso em: 05 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça. **Embargos de Declaração Cível, Nº 71008771297**, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 01-10-2019. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 07 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça. **Embargos Infringentes Nº 70001620772**, Primeiro Grupo de Câmaras Cíveis, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Carlos Roberto

Lofego Canibal, Julgado em 01/06/2001. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/busca/?tb=proc>>. Acesso em: 10 out. 2019.

_____. Tribunal de Justiça. **Recurso Cível, Nº 71007199540**, Terceira Turma Recursal da Fazenda Pública, Turmas Recursais, Relator: José Ricardo Coutinho Silva, Julgado em: 06-08-2019. Disponível em: <<http://www.tjrs.jus.br/site/busca-solr/index.html?aba=jurisprudencia>>. Acesso em: 05 out. 2019

SILVA, José F da S. **Direito Ambiental Constitucional**. 7. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SILVA, Laís B. THEODORO, Marcelo A. A responsabilidade objetiva, solidária e subsidiária do estado por omissão em face de dano ambiental. In: **Revista Videre**. Dourados, Mato Grosso do Sul, v. 8, n.15, jan./jun. 2016. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/videre/article/view/4730>> Acesso em: 05 set. 2019.

SIRVINSKAS, Luís P. **Manual de direito ambiental**. 16. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. Disponível em: <<https://integrada.minhabiblioteca.com.br>>. Acesso em: 27 ago. 2019.

STEIGLEDER, Annelise M. **Responsabilidade Civil: as dimensões do dano ambiental no direito Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2004.

TONINELO, Alexandre Cesar. **Responsabilidade civil ambiental do Estado em decorrência dos desastres ambientais**. Programa de Pós-graduação em Direito Mestrado acadêmico – Universidade de Caxias do Sul, Rio Grande do Sul, 2019. Disponível em: <repositorio.ucs.br>. Acesso em: 07 out. 2019.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO – USP. Declaração de Estocolmo sobre o ambiente humano -1972. In: **Biblioteca virtual de direitos humanos – USP**. São Paulo. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Meio-Ambiente/declaracao-de-estocolmo-sobre-o-ambiente-humano.html>>. Acesso em: 10 out. 2019.

VEJA. **MPF: vazamento de óleo é maior desastre ambiental da história do litoral**. 18 out 2019, 21h22. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/brasil/mpf-vazamento-de-oleo-e-maior-desastre-ambiental-da-historia-do-litoral/>>. Acesso em: 26 out. 2019.

VIANNA, José R. A. **Responsabilidade civil por danos ao meio ambiente**. 22. ed. Curitiba: Juruá, 2004.